

Bilan et perspectives du transport ferroviaire en France

A lors que la part modale du ferroviaire dans les transports de voyageurs recule depuis 2011 en France, celle-ci est en croissance dans les autres pays européens. Les investissements de modernisation du réseau français sont à la peine, et le chantier de **la productivité du système ferroviaire reste très loin des standards exigés au vue de la concurrence avec les autres modes** (low cost aérien, autocar longue distance, covoiturage...).

Le modèle ferroviaire français est à la croisée des chemins, et l'entreprise en situation de monopole depuis 1937, doit connaître une réforme sans précédent. **La loi sur la réforme ferroviaire de 2014 a certes réuni toutes les entités dédiées à l'infrastructure dans SNCF Réseau mais a complexifié la gestion du système** avec un groupe intégré et un EPIC de tête qui accroît la confusion des responsabilités et maintient une opacité qui pourrait nuire à l'ouverture régulée du marché. Il est temps de clarifier la gouvernance du système ferroviaire.

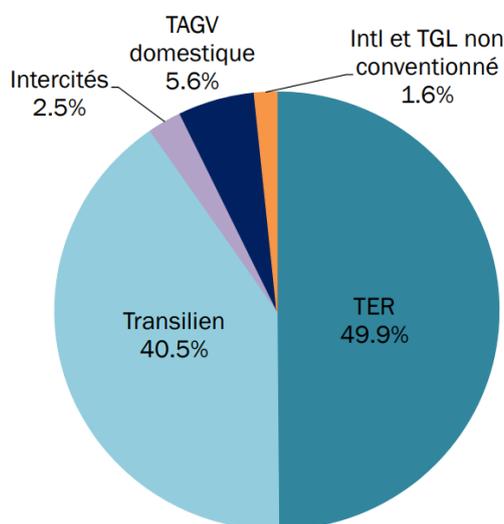
Le paradoxe d'un système ferroviaire surendetté et inefficace

Entre une demande en hausse, et une offre de service qui ne suit pas, la situation du rail français pose question. Bien que l'entreprise fasse circuler 11.000 trains par jour, sur 28.800 kilomètres de voies, cette organisation d'une immense complexité et **les travaux pour moderniser le réseau ne peuvent occulter les carences évidentes et les promesses non tenues** (aux Régions notamment) en termes de fréquence, de ponctualité ou de sécurité.

*« Les suppressions de trains (annulations « de dernière minute » mais également déprogrammations) ont réduit l'offre initialement prévue de 5 % en 2016 ; 55 % des minutes perdues par les trains de voyageurs proviennent de causes « maîtrisables » soit par le gestionnaire d'infrastructure, soit par l'entreprise ferroviaire », ARAFER**

Des lignes grandes vitesses d'une très faible rentabilité¹, dont les investissements aux rendements insignifiants contrastent avec la saturation de certains réseaux métropolitains, et la dégradation des mobilités du quotidien.

*Près d'1,2 milliard de passagers transportés en 2016, dont 88 % par des « trains du quotidien » (TER et Transilien)**



Répartition du nombre de trains quotidiens par service ferroviaire en 2016. *Source : ARAFER*

Ainsi entre 1990 et 2015, ce sont 30 milliards d'euros qui ont été dépensés pour les lignes à grande vitesse : **38% des investissements ont donc été réalisés pour des lignes qui ne concernent que 2% des utilisateurs et 6% du réseau ferroviaire français.**

¹ Rapport de la Cour des comptes : « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence »

* Extraits du [bilan détaillé du marché du transport ferroviaire de voyageurs en France 2015-2016 de l'ARAFER](#)

+ L'opportunité de l'ouverture du marché ferroviaire régional pour une revitalisation du rail au profit des Régions et des usagers

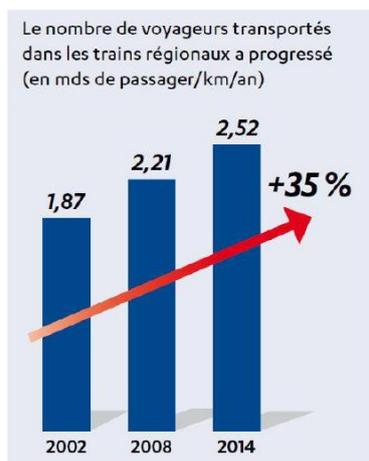
Le transport ferroviaire de voyageurs est intrinsèquement doté de qualités qui en font un mode terrestre primordial dans l'aménagement du territoire, sa cohésion et sa politique de développement. Mais **seuls des choix ambitieux et forts des pouvoirs publics pourront permettre d'envisager l'exploitation de la haute densité du réseau à son plein potentiel.**

*« Avec 28 800 kilomètres de lignes ferroviaires exploitées en 2015 et près de 3 000 points d'arrêt (gares et haltes ferroviaires), la France dispose du deuxième plus grand réseau ferroviaire en Europe, après l'Allemagne »**

La situation dans laquelle se retrouve le système ferroviaire français (dégradation de l'offre en termes de qualité de service) et le déclin auquel il semble être promis sans une refonte en profondeur, font de l'ouverture du marché un moyen d'envisager un renouveau pérenne. Par le développement de méthodes alternatives en matière d'organisation d'exploitation, de gestion de la maintenance, de management des ressources humaines, de politique commerciale et de service client, adaptés aux territoires concernés, **l'ouverture régulée du marché ferroviaire est de nature à améliorer l'attractivité, la qualité et le coût d'exploitation de l'offre de service public de transport.**

D'autres pays que la France, confrontés eux aussi à la fragilité d'un système dominé par un opérateur historique, ont fait le choix de la concurrence comme catalyseur du renouveau. En Allemagne, la concurrence n'a pas détruit l'opérateur historique qu'est la Deutsche Bahn, qui garde une place dominante (67% du marché, grâce à une refonte stratégique et une diversification de ses activités). Cela a donné au ferroviaire allemand un **nouvel élan avec une augmentation de l'offre de transport de 32% en 10 ans d'ouverture** grâce aux différentes entreprises de transport ferroviaire désormais présentes outre-Rhin.

Grâce à la régionalisation ferroviaire en Allemagne, Transdev a été en mesure de développer un véritable bouquet de services qui s'est traduit par des avancées concrètes pour les Länder et les voyageurs (avec 15 contrats majeurs dans neuf Länder, Transdev est devenu le premier exploitant privé de services ferroviaires régionaux avec 7% du marché). Les Autorités organisatrices allemandes ont eu l'opportunité de **redynamiser la desserte de leurs territoires** (permettant aux Länder de rouvrir des lignes abandonnées par l'opérateur historique), de **renforcer l'offre globale de transport** (une augmentation de la part du ferroviaire expliquée par une amélioration du taux de remplissage des trains) et de **réduire le coût d'exploitation (en Allemagne le coût kilométrique des trains régionaux est d'environ 40% inférieur à celui des TER en France).**



Source : Markteport SPNV 2015/2016, BAGSPNV



Source : Marktuntersuchung Eisenbahnen 2015, Bundesnetzagentur, décembre 2015 et VRT édition mai 2016



Source : Wettbewerber Report 2015/2016, Mofair

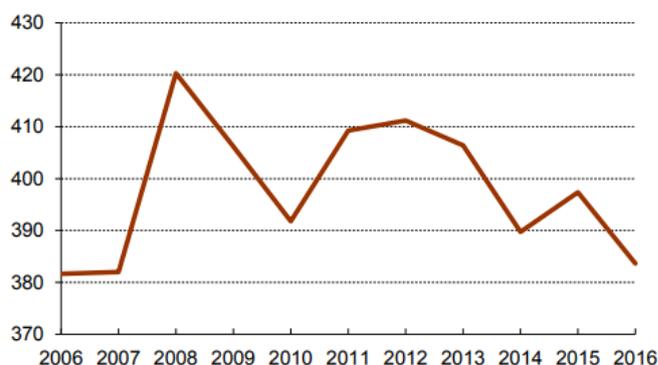
De leur côté, **les Régions françaises par l'intermédiaire de leur exécutif se disent déjà prêtes à se lancer dans l'expérimentation de l'ouverture régulée du marché des services régionaux de voyageurs.** Certaines ont exprimé ouvertement leur désir de se lancer dans l'ouverture comme la Région Pays de la Loire qui souhaite ouvrir 10 à 12% de ses lignes TER à la concurrence dès décembre 2019. S'ajoutent les Régions PACA, Normandie, Auvergne Rhône-Alpes et Grand Est qui ont manifesté leur intérêt pour une ouverture progressive du marché pour leurs services TER.

Nous pouvons constater que **l'offre ferroviaire se contracte**, le tout sous l'effet de contraintes économiques et d'une dégradation du réseau entraînant ralentissements et fermetures des lignes. Ni l'inflation ferroviaire ni l'endettement du système ne paraissent

maîtrisées dans un contexte marqué par de **fortes tensions financières pesant sur les autorités organisatrices et sur l'ensemble des collectivités publiques.**

Offre ferroviaire en trains-kilomètres

En million de trains-kilomètres



Champ : France métropolitaine

Source : SDES – ensemble des opérateurs ferroviaires

Source : Les comptes des transports en 2016, CGDD

La volonté des Régions repose ainsi sur le souhait de réduire les coûts du transport, le tout avec une meilleure qualité de service (ponctualité, fiabilité, sécurité). Dans un souci de transparence, cette ouverture permettra également aux Régions d'avoir une plus grande visibilité sur leurs conventions TER.

L'enjeu de la gouvernance du système ferroviaire français

La prochaine réforme ferroviaire prévue pour le premier semestre 2018 devra garantir **une ouverture progressive du marché, au rythme du renouvellement des différentes conventions régionales à partir de décembre 2019.** Un cadre juridique clair et stable doit être mis en place en France afin de se conformer au 4^e paquet ferroviaire. Celui-ci contient le règlement européen sur les obligations de service public qui fixe les conditions d'ouverture des marchés ferroviaires régionaux conventionnés, et la directive Gouvernance qui conforte le rôle du régulateur et l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

L'enjeu de la gouvernance demeure déterminant. Depuis la réforme de 2014, **l'organisation de l'EPIC de tête n'assure pas l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.** En effet, au sein du Directoire de l'EPIC, son président est le président de SNCF Mobilités et le vice-président, le président de SNCF Réseau.

« Cet affichage hiérarchique [au sein du Directoire de l'EPIC de tête] met à mal la totale indépendance de SNCF Réseau par rapport à l'opérateur historique. Nous pensons qu'il faut mettre fin le plus vite possible à ce dispositif. La question de la persistance de l'EPIC de tête se pose » Bernard Roman lors de son audition devant la Commission Développement Durable et Aménagement du Territoire de l'Assemblée le 24 Janvier 2018.

Ce point de vue du Président de l'autorité de régulation (ARAFER), illustre le besoin de modifier cette gouvernance afin d'assurer **un cadre transparent, équitable et prévisible à l'ensemble des opérateurs.** L'établissement d'un marché ouvert nécessite que SNCF Mobilités ne puisse plus disposer d'avantages liés à ses liens actuels avec SNCF Réseau. Il convient ainsi de **renforcer la séparation entre les deux entités.** Il ne doit plus y avoir de flux ou de mutualisation avec Réseau. **Si l'Allemagne a ouvert son marché ferroviaire régional avec succès dès 1996, il subsiste malgré tout des faiblesses dans son modèle de gouvernance.** Ce modèle, ayant inspiré la réforme française de 2014, comporte de grands risques de discriminations et donc de recours préjudiciables aux régions et au bon fonctionnement du système ferroviaire français.

La gouvernance de l'opérateur historique allemand Deutsche Bahn AG a récemment été pointée du doigt dans une décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne². Cette dernière demande plus de transparence dans l'utilisation de

² Décision de la CJUE, CJUE, Arrêt du 28 juin 2017, [Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne](#), C-482/14, EU:C:2017:499

l'argent public par l'entité Deutsche Bahn AG. Les griefs retenus par la Commission Européenne, à l'initiative de la procédure, portaient principalement sur le fait que l'Etat Fédéral allemand n'avait pas pris les mesures nécessaires pour éviter que des fonds publics versés à des fins de gestion de l'infrastructure ferroviaire, soient transférés vers d'autres filiales du groupe chargées d'opérer des services de transport.

En France, **le statut de Gare et Connexions doit ainsi évoluer vers un statut indépendant des autres filiales du groupe SNCF** pour garantir aux nouveaux entrants un accès non discriminatoire aux installations de service et fournir les outils nécessaires à l'autorité de régulation afin de s'assurer que le marché fonctionne de manière objective et transparente.

Les conditions de réussite de l'ouverture régulée du marché ferroviaire régional au service de la mobilité durable en France

La prochaine réforme du Gouvernement portant sur l'avenir du système ferroviaire (reprise de la dette de Réseau ?) et l'ouverture du marché ferroviaire régional devra remplir certaines conditions afin d'éviter au système ferroviaire français de subir inexorablement le déclin actuel face à la route. En résumé, nous retenons les points suivants qui ont été présentés à la mission Spinetta :

1. **La réforme de la gouvernance de la SNCF.** Il est indispensable de séparer les activités concurrentielles de l'entreprise ferroviaire (SNCF mobilité) de celles de Gares et connexions et SNCF Réseau, deux entreprises qui doivent traiter équitablement tous les opérateurs ferroviaires. Il conviendrait que Gares et Connexions puisse devenir une filiale de SNCF Réseau. De plus, **l'EPIC de tête qui doit être supprimé, pourrait devenir l'agence ferroviaire d'Etat** qui pilote la stratégie d'investissements, assure l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et veille à la sécurité et à la sûreté. L'exemple de la Holding DB souligne combien cette structure intégrée engendre des pratiques opaques et discriminatoires.
2. **Disponibilité et transparence des données.** Le partage transparent et complet des données (sociales ou de maintenance) est un prérequis à une ouverture équitable et non discriminatoire.
3. **L'accès aux dépôts de maintenance et au matériel roulant.** Le sujet concernant les dépôts est probablement le plus problématique notamment du fait de la mutualisation des opérations sur certains dépôts. Il conviendra de doter les Régions de la possibilité de reprise de la propriété des matériels roulants et des dépôts qu'elles ont financés.
4. **Le transfert des personnels et la garantie de leurs droits.** Il est nécessaire que la loi puisse garantir que les personnels soient transférés avec des conditions sociales inchangées en cas de changement d'opérateurs.
5. **Les Régions ont vocation à devenir des autorités organisatrices de mobilité de plein exercice.** L'apprentissage de la concurrence sera long et progressif tant pour les autorités organisatrices que pour les opérateurs. Il conviendra de doter les Régions des compétences nécessaires à l'exercice de cette nouvelle compétence.
6. **Choix du périmètre des appels d'offres.** Le choix du périmètre des appels d'offres (notamment le premier) sera crucial pour réussir ouverture à la concurrence. Il faudra choisir de préférence des projets avec une taille minimale 1 à 2 millions de train.Km et une durée longue : 7 à 8 ans.
7. **Importance du rôle du régulateur, l'ARAFER.** Son rôle sera central pendant la période d'exploitation mais aussi pendant la période d'appel d'offres, notamment pour assurer l'accès aux données, la transparence, et l'équité entre les acteurs.
8. **Limitation des régimes d'exception à l'attribution compétitive.** Le règlement européen sur les obligations de service public permet l'utilisation d'une vaste série d'exemptions et d'exceptions à l'attribution compétitive. Il convient d'en limiter l'utilisation dans la prochaine loi, notamment en ce concerne les règles d'exception liées à la performance (sujettes à contentieux et discriminantes).
9. **La date d'ouverture : la Loi doit autoriser les Régions à ouvrir leurs marchés sur certains lots dès 2019** (Pays de Loire, Grand Est, PACA, Auvergne Rhône-Alpes, Bourgogne Franche Comté ont déjà indiqué leur volonté d'ouvrir rapidement). Il ne faut pas reproduire l'erreur du fret dont l'ouverture a été mal préparée, sans période de transition et qui souffre de l'état du réseau.
10. Comme l'indique de manière pertinente **le rapport du COI présidé par M.Duron, il faut que l'Etat privilégie dans les 10 ans à venir les mobilités du quotidien, cela doit passer par des investissements sur le réseau ferroviaire régional.**