



Liberté • Égalité • Fraternité

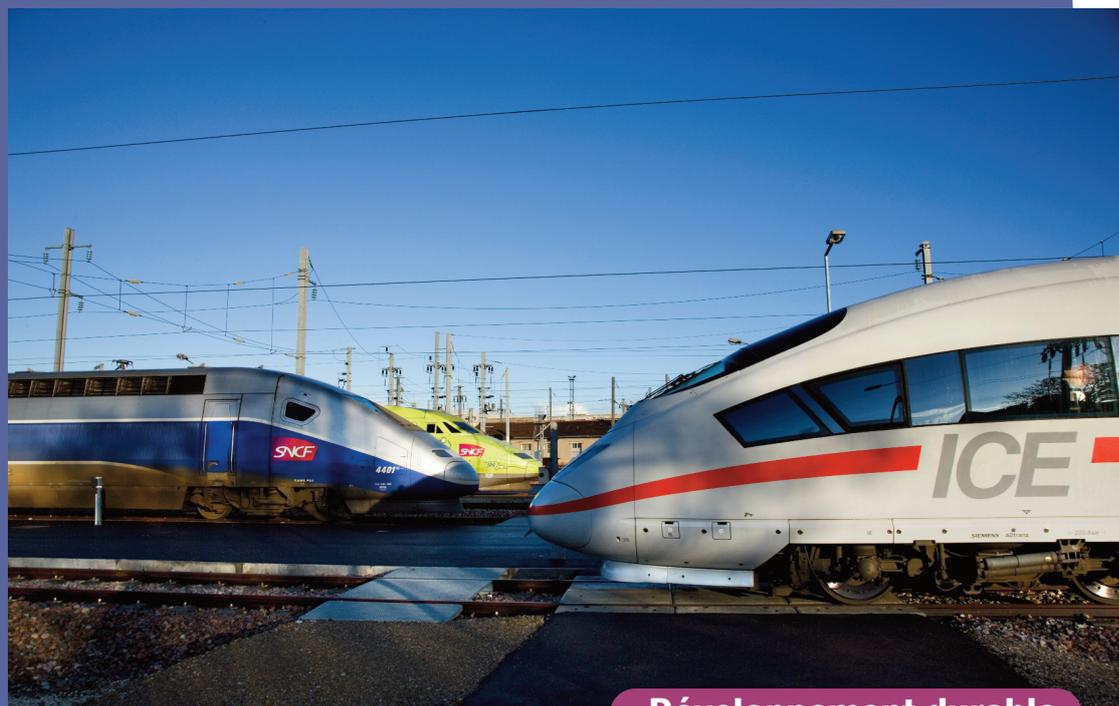
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Octobre 2011 **RAPPORTS & DOCUMENTS**

## L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs



Développement durable

© SNCF Médiathèque – Christophe Recoura

Rapport de la mission présidée par **Claude Abraham**





# Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs

**Claude Abraham**  
Président

**Thomas Revial**  
**François Viellard**  
Rapporteurs

**Dominique Auverlot**  
**Christine Raynard**  
Coordinateurs

Octobre 2011





**Vincent Chriqui,**  
directeur général  
du Centre d'analyse  
stratégique

Le secteur ferroviaire français connaît depuis plusieurs années des évolutions profondes : séparation entre le gestionnaire d'infrastructure RFF et l'exploitant historique des services de transport SNCF, régionalisation des TER, ouverture à la concurrence du transport de marchandises et du transport international de voyageurs, création d'une autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), extension du réseau grande vitesse... L'objectif est toujours de développer davantage le chemin de fer, mode de transport qui présente un intérêt particulier pour la société en raison de son faible impact sur l'environnement. Cette volonté se heurte toutefois au coût très élevé et toujours croissant du transport ferroviaire pour la collectivité, et en premier lieu pour les finances publiques, qui vont durablement constituer une ressource rare.

La conjonction actuelle de cette contrainte budgétaire avec la perspective d'une ouverture complète du secteur ferroviaire à la concurrence, l'exigence croissante des usagers pour une meilleure qualité de service et la volonté de l'État d'accroître encore la part modale du chemin de fer dans les déplacements des Français placent le secteur ferroviaire à un moment crucial de son évolution, qui appelle des décisions de transformation de la part des pouvoirs publics. Cette situation explique les nombreuses initiatives lancées en 2011 pour établir un diagnostic partagé de l'état du chemin de fer et mûrir la réflexion collective sur son avenir : États généraux de l'industrie, rapports parlementaires sur l'industrie ferroviaire, sur les infrastructures de transport et sur l'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs, Assises du ferroviaire...

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent rapport, préparé par un groupe de travail qui a réuni et auditionné pendant plusieurs mois des experts du chemin de fer et de la concurrence (universitaires, économistes, représentants syndicaux, responsables d'entreprises ferroviaires, autorités organisatrices). Ce rapport vise à apporter des éléments de réponse aux questions posées par la perspective d'une ouverture complète à la concurrence du transport ferroviaire annoncée par la Commission européenne pour les années à venir : quels sont les objectifs poursuivis par cette ouverture ? Quels peuvent en être les avantages pour la collectivité mais aussi les risques et les limites ? Quelles sont les conditions pour que la concurrence soit bénéfique pour le chemin de fer et pour la société ?

Il détaille d'abord la situation actuelle du transport de voyageurs en France et les enjeux de l'ouverture à la concurrence, en s'appuyant en particulier sur les exemples étrangers. De ce point de vue, la situation de pays comme l'Allemagne ou la Suède démontre que, sous certaines conditions, la concurrence peut apporter de nombreux avantages à la collectivité en termes d'amélioration de la qualité de service, d'accroissement des trafics et de réduction des financements publics.

Il étudie ensuite les scénarios possibles d'ouverture à la concurrence en distinguant la situation des services conventionnés (TER, trains d'équilibre du territoire) et celle des services commerciaux (TGV et lignes internationales) et s'attache à en évaluer les conséquences pour la collectivité sur la base de travaux théoriques de modélisation mais aussi de considérations plus qualitatives alimentées par les auditions du groupe de travail. Il montre ainsi que l'organisation et la préparation de la concurrence sont nécessaires pour permettre à la France d'en tirer tous les bénéfices possibles et qu'une priorité devrait être donnée à l'ouverture progressive des transports conventionnés, sous la forme d'expérimentations dans un premier temps.

Il aborde enfin les conditions du succès d'une ouverture à la concurrence, notamment en matière de tarification et d'accès à l'infrastructure et aux facilités essentielles, à l'exception de la question sociale, déjà amplement traitée dans le rapport remis au gouvernement par le sénateur Francis Grignon en mai 2011<sup>1</sup>.

De manière synthétique, l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs semble inéluctable à terme dans le cadre de la construction européenne. Plutôt que d'attendre la parution de textes européens contraignants, il semble préférable que la France ouvre à la concurrence, de manière progressive, au moyen d'expérimentations, un certain nombre de lignes ferroviaires, de manière à donner à chacun – clients et usagers, opérateur historique, nouveaux entrants, autorités organisatrices de transport, personnels – le temps de s'adapter à ces nouvelles conditions. Pour mener à bien de telles expérimentations, il est nécessaire de modifier le Code des transports et de définir les conditions techniques, juridiques et sociales (dans la lignée du rapport Grignon). Une annonce par le gouvernement dans les prochains mois d'un calendrier d'ouverture à la concurrence d'une partie des trains d'équilibre du territoire (trains grandes lignes hors TGV) mais aussi des lignes régionales pourrait servir de signal à tous les acteurs et permettre d'engager les discussions nécessaires à leur définition.

Je tiens à remercier l'ensemble des membres du groupe de travail, et tout particulièrement son président, Claude Abraham, pour s'être fortement impliqués dans cette étude et avoir partagé leur connaissance et leur expérience du secteur des transports. Mes remerciements vont également aux rapporteurs et à l'équipe du Département Développement durable du Centre d'analyse stratégique.

---

(1) *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, rapport remis au ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 18 mai 2011, 98 p.

Synthèse.....	7
Introduction .....	13
<b>Chapitre 1 – La situation du transport ferroviaire en France.....</b>	<b>15</b>
<b>1 ■ Un rôle important dans l’activité économique.....</b>	<b>15</b>
1.1. Les transports en général : un secteur clé .....	15
1.2. Le ferroviaire : un rôle spécifique en raison de coûts externes faibles .....	16
<b>2 ■ Un déclin relatif depuis plusieurs décennies.....</b>	<b>17</b>
<b>3 ■ Des financements publics importants.....</b>	<b>21</b>
<b>4 ■ Vingt ans de réorganisation.....</b>	<b>27</b>
4.1. Une séparation croissante entre exploitation et gestion de l’infrastructure.....	27
4.2. Une interopérabilité des réseaux en hausse mais encore limitée .....	29
<b>Chapitre 2 – Les objectifs et le cadre de l’ouverture à la concurrence ...</b>	<b>31</b>
<b>1 ■ Améliorer la productivité et la qualité .....</b>	<b>31</b>
1.1. L’existence d’un monopole dans l’exploitation des services ferroviaires présente le risque de sous-optimisation économique .....	31
1.2. L’ouverture à la concurrence peut apporter des avantages à la collectivité sous certaines conditions .....	32
1.3. Les exemples étrangers montrent que la concurrence peut avoir des effets bénéfiques ...	33
<b>2 ■ Bien organiser l’ouverture pour écarter tout risque de perte pour la collectivité ....</b>	<b>35</b>
<b>3 ■ Un levier pour redynamiser le transport ferroviaire .....</b>	<b>39</b>
<b>4 ■ La France en retard .....</b>	<b>40</b>
<b>Chapitre 3 – Les modalités de l’ouverture à la concurrence.....</b>	<b>45</b>
<b>1 ■ Le transport de voyageurs, un quasi-monopole de la SNCF.....</b>	<b>46</b>
<b>2 ■ Deux formes d’ouverture, des combinaisons multiples.....</b>	<b>47</b>
<b>3 ■ Dans le cas des services conventionnés, l’ouverture devra se faire par attribution concurrentielle des contrats de service public avec un allotissement adapté.....</b>	<b>50</b>
3.1. En raison de l’importance de leur financement public, les services conventionnés seront ouverts à la concurrence pour le marché.....	50
3.2. L’allotissement géographique des services conventionnés doit contribuer à la réalisation des gains attendus de la concurrence .....	52
3.3. L’allotissement fonctionnel est également envisageable .....	55
3.4. La concurrence du transport régional peut être l’occasion de poser la question de l’organisation multimodale des lignes faiblement fréquentées .....	56
3.5. La concurrence dans les services conventionnés présente un potentiel élevé de bénéfices pour la collectivité .....	59
3.6. Une expérimentation rapide de mise en concurrence pourrait permettre d’initier une ouverture progressive de tous les services conventionnés.....	61

<b>4 ■ Dans le cas des services commerciaux non conventionnés, plusieurs modèles d'ouverture sont possibles, mêlant conventionnement et libre accès.....</b>	<b>64</b>
4.1. La situation hétérogène des services commerciaux ne permet pas d'envisager l'application d'un modèle unique d'ouverture .....	64
4.2. La concurrence sur les services commerciaux devrait apporter des gains plus limités que pour les services conventionnés .....	69
4.3. L'enjeu de la concurrence pour les services commerciaux réside dans l'organisation de la contestabilité du marché .....	73
4.4. La modélisation d'une ouverture dans le marché des services TGV montre que la concurrence devrait se limiter à des segments de marché spécifiques .....	75
4.5. Plusieurs modalités concrètes d'ouverture sont possibles pour les services commerciaux avec des conséquences très différenciées pour le secteur ferroviaire .....	79

## **Chapitre 4 – Les conditions de l'ouverture à la concurrence..... 87**

<b>1 ■ Le rapport Grignon .....</b>	<b>87</b>
<b>2 ■ L'accès à l'infrastructure et aux facilités essentielles est une condition nécessaire de la concurrence.....</b>	<b>88</b>
<b>3 ■ La tarification d'usage des infrastructures aura un effet sur le déroulement de l'ouverture à la concurrence .....</b>	<b>90</b>
<b>4 ■ Les conditions sociales devront être définies avant l'ouverture complète du transport ferroviaire de voyageurs.....</b>	<b>93</b>
<b>5 ■ L'accès au matériel roulant constitue une condition pour l'arrivée de nouveaux opérateurs.....</b>	<b>94</b>
5.1. Accès au matériel roulant .....	94
5.2. Maintenance du matériel roulant .....	97
<b>6 ■ La stratégie des opérateurs ferroviaires aura un impact sur la réalité de l'ouverture à la concurrence .....</b>	<b>97</b>
6.1. Description des concurrents potentiels sur le marché français .....	97
6.2. La question des alliances commerciales .....	99

## **ANNEXES**

<b>Annexe 1 – Lettre de saisine .....</b>	<b>103</b>
---	------------

<b>Annexe 2 – Composition du groupe de travail .....</b>	<b>105</b>
--	------------

<b>Annexe 3 – Intervenants et personnes auditionnées .....</b>	<b>107</b>
--	------------

<b>Annexe 4 – Compléments disponibles sur <a href="http://www.strategie.gouv.fr">www.strategie.gouv.fr</a> .....</b>	<b>111</b>
--	------------

<b>Bibliographie.....</b>	<b>115</b>
---------------------------	------------

Le secteur ferroviaire européen est engagé depuis une vingtaine d'années dans une transformation profonde qui vise à améliorer son fonctionnement et accroître sa part modale. La volonté de développer les chemins de fer, qui présentent de faibles impacts sur l'environnement (émissions de gaz à effet de serre, pollution, bruit, etc.) par comparaison avec les autres modes de transport comme la route ou l'aérien, se heurte toutefois au coût très élevé pour la collectivité et pour les finances publiques des systèmes ferroviaires.

Organisés sous la forme de monopoles publics durant le XX<sup>e</sup> siècle, les chemins de fer européens s'ouvrent désormais progressivement à la concurrence sous l'impulsion de l'Union européenne. Le transport de marchandises est désormais totalement libéralisé (depuis 2007) et une ouverture partielle du transport de voyageurs a été mise en œuvre en 2010 (pour les liaisons internationales avec possibilité de cabotage). La Commission européenne a annoncé vouloir soumettre en 2012 aux États et au Parlement un projet de réglementation visant à libéraliser totalement le transport ferroviaire, dans un calendrier et selon des modalités toutefois non encore définis.

Les objectifs de ce mouvement de concurrence croissante consistent à améliorer la productivité et la qualité du transport ferroviaire et à réduire son coût pour la collectivité, en remettant en cause le monopole public, qui peut être source d'inefficacités. À cet égard, les exemples étrangers (notamment l'Allemagne et la Suède) montrent que la concurrence peut avoir des effets très bénéfiques pour les usagers comme pour les contribuables. Dans ce mouvement d'ouverture, la France est en retard par rapport à d'autres pays européens qui ont anticipé la transformation de leur système ferroviaire.

Le présent rapport du Centre d'analyse stratégique vise à tracer des perspectives concernant l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France. Le groupe de travail a estimé qu'il était prématuré d'examiner les problèmes des transports ferrés de la région parisienne. Le rapport s'attache, en particulier, à évaluer les conséquences pour la collectivité de l'ouverture à la concurrence, selon les modalités qui seront retenues. Cette évaluation repose sur une modélisation économique, qui donne une illustration quantifiée d'une évolution possible du secteur ferroviaire avec l'ouverture à la concurrence, sur la base d'hypothèses normatives jugées probables. Elle repose également sur des considérations plus qualitatives alimentées par les nombreuses auditions d'experts du chemin de fer et de la concurrence (universitaires, économistes, représentants syndicaux, responsables d'entreprises ferroviaires, autorités organisatrices) réalisées par le groupe de travail. Sur cette base, plusieurs conclusions peuvent être avancées.

**Première conclusion, la mise en concurrence doit être bien organisée pour réduire les risques de perte économique pour la collectivité.** Ces risques portent en particulier sur le partage du financement du secteur ferroviaire entre usagers et contribuables : l'écrémage des liaisons les plus rentables par des nouveaux entrants pourrait effectivement déstabiliser le financement des liaisons moins rentables, actuellement financées par péréquation interne. Par ailleurs, il existe un risque sur

l'utilisation optimale des actifs ferroviaires, particulièrement pour les services longue distance TGV : une fragmentation excessive de ces services pourrait avoir des effets de désoptimisation de l'utilisation du matériel roulant.

**Deuxième conclusion, la définition de perspectives claires sur l'évolution du secteur ferroviaire est désormais une nécessité.** Une ouverture à la concurrence du marché de transport ferroviaire de voyageurs est dorénavant incontournable. Elle a été énoncée par les autorités européennes et françaises mais aucun calendrier n'a pour l'heure été arrêté et les modalités de cette ouverture n'ont pas été définies, la France continuant de maintenir un monopole légal sur l'ensemble du transport intérieur de voyageurs. L'ambiguïté actuelle sur l'avenir du chemin de fer français est préjudiciable à son image, quand d'autres systèmes ferroviaires européens sont déjà ouverts à la concurrence. Elle empêche, par ailleurs, les acteurs du secteur (entreprises ferroviaires, salariés, collectivités publiques) de se préparer convenablement aux transformations importantes que cette ouverture va engendrer. En particulier, les discussions sur le cadre social de l'ouverture entre les organisations syndicales et les entreprises ferroviaires nécessitent au préalable un signal clair des pouvoirs publics. La décision d'ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence et la définition des conditions de cette ouverture relevant de la responsabilité de l'État et du législateur, il leur appartient dès maintenant de tracer des perspectives claires sur les évolutions du secteur pour les années à venir.

L'anticipation par la France de l'ouverture inéluctable à la concurrence du transport ferroviaire, pour les transports conventionnés, pourrait constituer un levier de transformation du secteur et une opportunité unique de repositionner les acteurs français au centre du secteur ferroviaire européen. Deux attitudes sont possibles : l'attentisme, qui conduit à subir le changement sans l'anticiper, à l'instar du choix qui a été fait pour le fret ferroviaire ; l'anticipation, qui permet d'utiliser la concurrence comme un levier de transformation du secteur (notamment sur les questions sociales : on imagine mal que des négociations puissent s'ouvrir sans que l'État prenne l'initiative et fasse la démonstration de son engagement) et qui permet aussi de préparer les acteurs à l'évolution du ferroviaire en leur donnant la visibilité nécessaire. Cette clarification et cet engagement du gouvernement en faveur de l'ouverture répondraient d'ailleurs à une demande répétée de la SNCF et constitueraient un avantage stratégique pour la France, dont il serait regrettable de se priver. L'entreprise nationale souffre actuellement du manque de visibilité du secteur ferroviaire français et se trouve en porte-à-faux sur le marché européen par rapport aux autres grands opérateurs (notamment la Deutsche Bahn), qui ont fait le choix de la concurrence depuis longtemps. Enfin, cette anticipation offrirait la possibilité à la France de conduire cette ouverture à son rythme, selon un calendrier choisi et non subi. Cela permettrait, en particulier, d'entrer dans la concurrence de manière progressive à un rythme adapté aux nécessités d'évolution du système.

**Troisième conclusion, l'ouverture à la concurrence dans le marché des services conventionnés (TER, trains d'équilibre du territoire) présente un potentiel élevé de bénéfices pour la collectivité : elle devrait donc être réalisée rapidement et en priorité.** Compte tenu de leur caractère intrinsèquement non rentable, les services conventionnés devront être ouverts à la concurrence pour le marché par des appels d'offres concurrentiels gérés par les autorités organisatrices concernées. Une telle ouverture peut apporter des bénéfices importants à la collectivité tout en conservant à l'opérateur historique un rôle considérable. Ces bénéfices peuvent être réalisés sous réserve que plusieurs conditions soient remplies. Tout d'abord, l'ouverture à la

concurrence devrait être progressive et se faire sur la base d'un allotissement pour permettre aux acteurs économiques (collectivités, opérateur historique, salariés, nouveaux entrants, usagers) de s'organiser. Par ailleurs, le potentiel de gains de la concurrence sera d'autant plus grand que l'écart de coût entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique dans sa situation actuelle sera élevé : les règles qui s'appliqueront aux nouveaux entrants et à la SNCF en concurrence, notamment en matière d'organisation du travail, de rémunération et de transfert de personnels, conditionneront fortement la réalisation des baisses de coûts attendues de l'ouverture à la concurrence, à la fois chez les nouveaux opérateurs et à la SNCF ; la transposition à l'ensemble des acteurs des règles d'organisation du travail actuellement en vigueur au sein de la SNCF limiterait ainsi fortement les bénéfices de la concurrence pour le système ferroviaire. Il appartiendra à l'État, à la lumière des conclusions du rapport Grignon, de définir ces règles et aux collectivités responsables de ces services ferroviaires de choisir les modalités de restitution de ces bénéfices aux usagers (*via* une augmentation de l'offre par exemple) ou aux contribuables (*via* une réduction des financements publics).

**Quatrième conclusion, compte tenu de sa plus grande complexité et de son intérêt plus faible pour la collectivité, l'ouverture à la concurrence des services commerciaux<sup>1</sup>, et tout particulièrement des liaisons à grande vitesse, revêt un caractère moins prioritaire mais doit être préparée dès maintenant.** En raison de leur mode d'organisation, les services commerciaux présentent, en France, une situation plus complexe que celle des services conventionnés au regard de la concurrence. D'un point de vue géographique, ils combinent des liaisons nationales et internationales, dont les modalités d'ouverture à la concurrence peuvent être différentes (les liaisons internationales ne pouvant pas faire l'objet de franchise *a priori*). D'un point de vue économique, ils présentent des niveaux de rentabilité très différents et font jusqu'à présent l'objet d'une péréquation interne à la SNCF, que la concurrence pourrait remettre en cause. Par ailleurs, la concurrence sur les services commerciaux devrait apporter des gains plus limités que pour les transports conventionnés en raison de leur organisation économiquement plus efficace et de leur structure de coûts. De ce point de vue, selon les modalités retenues pour l'ouverture à la concurrence des services commerciaux, il existe des risques de nature économique (désoptimisation de l'utilisation des actifs ferroviaires) et budgétaire (écrémage des services rentables et nécessité d'un financement public des services moins rentables) et des conséquences industrielles à prendre en considération. Sur ce dernier point, il convient de noter que le modèle britannique de concurrence (sur la base de franchises organisées par l'État) s'est accompagné de la disparition de l'opérateur historique, tandis que le modèle allemand (sur la base d'une ouverture dans le marché) n'a pas empêché, jusqu'à présent, la Deutsche Bahn de conforter son assise économique.

Fort de ces conclusions, **le rapport formule plusieurs propositions** à destination des décideurs publics pour une évolution du système ferroviaire français et l'ouverture à la concurrence des services de transport de voyageurs.

---

(1) Par services commerciaux, on entend ici les services non conventionnés avec une collectivité publique. Dans le cas du transport de voyageurs, il s'agit en France des services TGV de la SNCF et des liaisons internationales.

En termes de **gouvernance**, le rapport avance les recommandations suivantes :

***Recommandation n° 1***

Tracer dès à présent des perspectives claires pour l'ouverture à la concurrence progressive du transport ferroviaire de voyageurs en annonçant un calendrier d'ouverture et en définissant les modalités.

***Recommandation n° 2***

Adapter le code des transports pour permettre l'ouverture à la concurrence du marché national du transport de voyageurs.

En matière de **modalités de concurrence pour les services conventionnés**, il est proposé de lancer à brève échéance un mouvement d'ouverture progressive de ces services (en commençant par les trains d'équilibre du territoire) sous la forme d'expérimentations dans un premier temps. Une telle progressivité dans la mise en œuvre aurait l'avantage de minimiser les conséquences sociales des pertes éventuelles de parts de marché de l'opérateur historique. De manière plus précise, plusieurs propositions sont mises en avant :

***Recommandation n° 3***

Établir le cadre juridique et les conditions permettant des expérimentations.

***Recommandation n° 4***

Expérimenter l'ouverture à la concurrence sur une partie des trains d'équilibre du territoire gérés par l'État lors du renouvellement du conventionnement en 2014.

***Recommandation n° 5***

- Créer un pôle national de compétences (mission d'appui) pour accompagner les Régions dans une politique d'ouverture progressive à la concurrence des liaisons ferroviaires régionales (TER).
- Assurer la transparence de l'opérateur historique sur les informations d'exploitation des services ferroviaires conventionnés vis-à-vis des autorités organisatrices (sous la forme de comptes de lignes par exemple).
- Réaliser une concertation avec les Régions pour définir le calendrier et les modalités d'ouverture à la concurrence des TER et lancer des premières expérimentations.
- Lancer un appel à projets pour l'expérimentation d'une mise en concurrence des TER pour des contrats allotis et multimodaux.
- Prévoir la mise en concurrence de l'exploitation des offres ferroviaires nouvelles.

Concernant les **modalités de concurrence pour les services commerciaux (TGV et liaisons internationales)**, le groupe de travail présente dans le rapport son analyse des avantages et inconvénients respectifs des solutions envisageables, à l'aune de leur caractère opérationnel et de leur conséquence sur le financement des dessertes les moins rentables. Sur ce dernier point, s'il n'est pas possible aujourd'hui de connaître ces services, il existe toutefois un risque que l'opérateur historique renonce à leur exploitation en cas d'écrémage des services les plus rentables.

Compte tenu de ces facteurs, les modalités d'ouverture s'articulent principalement autour d'une ouverture *pour* le marché (sous forme de franchises attribuées après appel d'offres concurrentiel) et d'une ouverture *dans* le marché (en « *open access* », en traitant la question des liaisons les moins rentables soit en mettant en place un mécanisme de péréquation, soit en recentrant progressivement les services commerciaux sur leur zone de pertinence économique et en assurant le maintien de la continuité des dessertes par correspondance avec des services locaux). Les limites de chacune de ces solutions ne permettent pas de choisir de manière définitive et systématique un modèle plutôt que l'autre. Il est d'ailleurs probable que les différentes modalités envisageables coexistent sur le réseau pour les services commerciaux en fonction de leurs situations, qui peuvent être très variées en termes d'équilibre économique ou de saturation des capacités d'infrastructure. Il semble donc nécessaire d'approfondir l'analyse développée dans ce rapport, notamment sur la base d'une approche plus détaillée à l'échelle de chaque marché pertinent. Cette analyse mérite d'être conduite à brève échéance, dans un calendrier compatible avec la préparation des décisions qui seront prises à l'échelle européenne dans les années à venir. Sous cette réserve, le rapport formule les recommandations suivantes :

#### ***Recommandation n° 6***

Favoriser la contestabilité des marchés couverts par les services commerciaux, par exemple en commençant à libéraliser les services nationaux de transport de voyageurs par autocars.

#### ***Recommandation n° 7***

- Clarifier les principes de répartition des capacités d'infrastructure et définir dès à présent les modalités de résolution des conflits dans l'accès à ces capacités.
- Conduire rapidement une étude sur un mécanisme de financement des liaisons auxquelles l'opérateur historique pourrait renoncer en cas d'écrémage intense des liaisons rentables (ce qui suppose une transparence sur les données d'exploitation de l'opérateur historique vis-à-vis de l'État).

En matière de conditions d'ouverture à la concurrence, le rapport souligne les points suivants :

#### ***Recommandation n° 8***

Laisser à RFF, à la SNCF et aux nouveaux entrants le soin de définir au cas par cas les modalités d'accès aux installations et services définis comme facilités essentielles (dans le cadre des réglementations communautaire et nationale existantes). En cas de désaccord, il sera fait appel au régulateur (Autorité de régulation des activités ferroviaires, ARAF) en sa qualité d'autorité de règlement des différends en première instance.

#### ***Recommandation n° 9***

Conformément à la décision de l'ARAF, donner aux opérateurs ferroviaires une visibilité pluriannuelle sur l'évolution des péages (associée à des gains de productivité sur la gestion du réseau).

#### ***Recommandation n° 10***

Faire établir un cadre juridique pour les alliances commerciales entre exploitants pour s'assurer de leur compatibilité avec le droit de la concurrence.



La construction européenne et la politique d'accessibilité du réseau ferroviaire à la concurrence conduisent le chemin de fer à être un outil de la liberté des échanges et de l'ouverture des frontières, comme le sont déjà la route et le transport l'aérien.

Le secteur ferroviaire fait l'objet d'un processus de libéralisation mené dans le cadre européen depuis 1991. Après la libéralisation totale du fret intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (1<sup>er</sup> avril 2006 pour la France), ce sont les transports internationaux de passagers qui se sont ouverts depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (13 décembre 2009 pour la France) avec des limitations portant sur la part du trafic réalisée en cabotage. Dans le futur, les autres services de transport de voyageurs nationaux et régionaux seront ouverts, selon un calendrier qui n'est pas encore précisé. Toutefois, la Commission européenne a annoncé vouloir soumettre en 2012 à la discussion des États et du Parlement européen des textes prévoyant l'ouverture complète du transport ferroviaire de voyageurs.

Une mission portant sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de personnes a été confiée au Centre d'analyse stratégique. On trouvera la lettre de mission du groupe de travail en annexe 1 et sa composition en annexe 2. Le rapport du groupe de travail est un exercice prospectif qui s'efforce d'analyser les conséquences possibles de l'ouverture des marchés non seulement pour les usagers, mais aussi pour les acteurs publics (État, collectivités territoriales, Réseau ferré de France), les opérateurs et pour l'économie du secteur ferroviaire. Cette réflexion s'intègre dans une vision européenne des transports. Compte tenu de leur caractère très spécifique et de leur complexité opérationnelle, les services ferroviaires de la région parisienne relevant du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) n'ont pas été analysés. Cette mission a naturellement tenu compte des conclusions du rapport très approfondi du sénateur Francis Grignon, rapport qui a été remis au gouvernement en mai 2011 et qui traite des modalités pratiques de l'ouverture à la concurrence des transports régionaux. La présente étude aborde les aspects stratégiques et prospectifs de l'ouverture à la concurrence sur l'ensemble du transport de voyageurs. À la différence du rapport Grignon, il ne développe pas les modalités sociales de l'ouverture.

L'ouverture à la concurrence ferroviaire consiste à permettre à des transporteurs dûment habilités d'opérer des services par train, soit après sélection par appel d'offres pour exploiter en exclusivité une ligne ou un ensemble de lignes (concurrence dite *pour* le marché) soit de leur propre initiative en ouvrant aux voyageurs des dessertes ferroviaires venant s'ajouter à celles qui sont simultanément proposées par d'autres entreprises (concurrence dite *dans* le marché). Tous les opérateurs habilités doivent pouvoir trouver leur place sur le marché ouvert de manière équitable et sans discrimination.



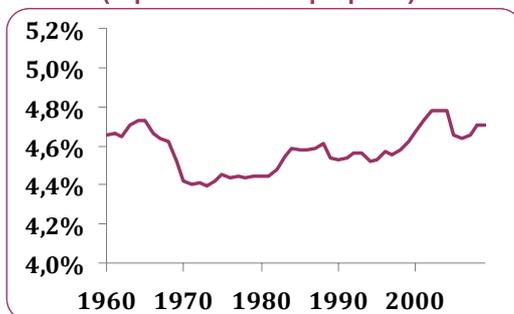
# La situation du transport ferroviaire en France

## 1 ■ Un rôle important dans l'activité économique

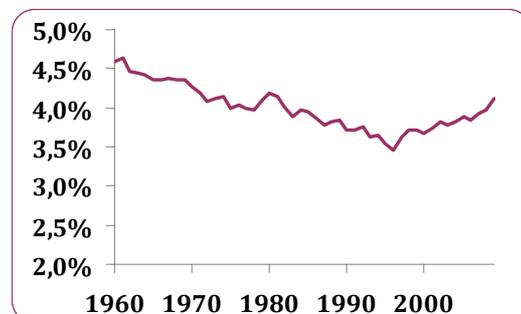
### 1.1. Les transports en général : un secteur clé

Ils constituent d'abord un secteur économique à part entière et donc une partie de la production. En 2009, la valeur ajoutée de la branche transports<sup>1</sup> représentait en France 79 milliards d'euros (soit 4,1 % du PIB) et 1,13 million d'emplois (soit 4,4 % de l'emploi total). À cet égard, l'importance de la branche transports dans l'activité économique a évolué au cours des cinquante dernières années : en termes d'emplois, les transports représentent une part croissante de l'emploi total (autour de 4,4 % en 2009 contre 3,5 % en 1960) ; en termes de valeur ajoutée (*cf. figures ci-dessous*), la part des transports apparaît décroissante sur la période 1960-1995 et croissante à nouveau depuis 1995.

Part de l'emploi salarié de la branche transports dans l'emploi salarié total (équivalents temps plein)



Part de la valeur ajoutée de la branche transports dans le PIB

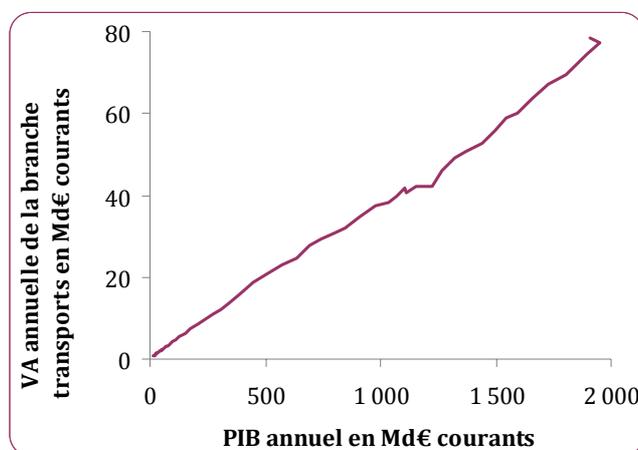


Source : données de comptabilité nationale (INSEE)

**Le développement économique engendre en général un accroissement du volume des transports et des déplacements.** Le développement de l'activité conduit à un accroissement du volume de transports nécessaire pour acheminer les biens vers les centres de production, de stockage ou de consommation et pour permettre aux personnes de répondre à leurs besoins de mobilité. L'évolution de la valeur ajoutée de la branche transports suit ainsi l'évolution de la richesse nationale.

(1) La branche transports au sens de la comptabilité nationale regroupe les transports ferroviaires (de voyageurs et de marchandises), le transport routier de voyageurs, le transport routier (ou par conduites) de marchandises, les transports par eau (de voyageurs et de marchandises), les transports aériens (de voyageurs et de marchandises), la manutention, l'entreposage et la gestion d'infrastructures, les agences de voyage et les autres transports. La branche transports ferroviaires regroupe le transport interurbain de voyageurs par voie ferrée et le transport de marchandises par voie ferrée ; elle ne comprend pas le transport urbain de voyageurs.

### Évolution de la valeur ajoutée de la branche transports en fonction du PIB sur la période 1949-2009



Source : données de comptabilité nationale (INSEE)

**L'amélioration des transports peut constituer un facteur de développement économique.** Le système de transport peut avoir un effet sur l'économie en raison de ses externalités positives. L'amélioration de sa performance (par une meilleure organisation du secteur, une gestion plus efficace des capacités existantes, une tarification mieux adaptée, etc.) abaisse les coûts et les temps de déplacement, accroît l'offre de transport et étend l'effet réseau. Ces développements sont porteurs d'externalités positives pour le reste de l'économie : ils augmentent la taille et l'efficacité du marché du travail (meilleure rencontre offre-demande permise par la baisse des coûts de transport), renforcent l'efficacité des marchés des biens et services (amélioration des processus de production, plus grande mobilité des facteurs de production, connaissance et accès accrus au marché pour les acteurs économiques, intensification de la concurrence) et améliorent le fonctionnement même du secteur transport. Ces effets externes positifs pour l'économie peuvent améliorer la productivité globale des facteurs et la croissance potentielle de long terme, sous réserve que la part de financement public nécessaire n'entraîne pas un effet d'éviction contraire sur l'investissement privé. Toutefois, aucune méthode de quantification de l'effet positif de l'amélioration du système de transport ne fait consensus chez les économistes et les raisonnements précédents restent qualitatifs.

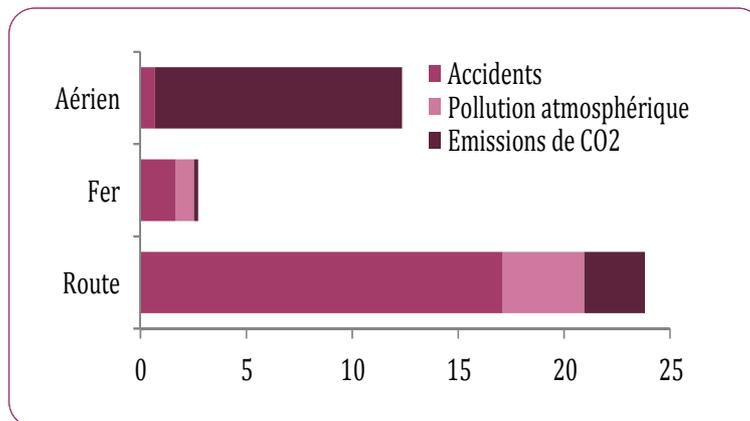
#### 1.2. Le ferroviaire : un rôle spécifique en raison de coûts externes faibles

Il existe une forte volonté politique de développer le mode de transport ferroviaire en Europe et en France, malgré son déclin tendanciel sur longue période et ses difficultés financières structurelles. De nombreuses initiatives ont été lancées ces dernières années pour favoriser le mode ferroviaire au niveau européen (investissement dans le réseau de transport européen RTE-T<sup>1</sup>, développement de l'interopérabilité des

(1) Réseau transeuropéen de transport. La politique de RTE-T conduite par l'Union européenne vise à constituer un réseau structurant, intermodal et interopérable de grands corridors européens. Les projets d'infrastructures de transport d'intérêt commun sont éligibles à des concours financiers communautaires (8 milliards d'euros sur le programme RTE-T et 43 milliards d'euros sur les fonds structurels pour la période 2007-2013). Pour chaque mode de transport, un schéma de réseau à 2020 a été défini.

réseaux avec l'ERTMS<sup>1</sup> et les STI<sup>2</sup>) comme au niveau national (accroissement de l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire avec le Grenelle de l'environnement, engagement national pour le fret ferroviaire). Ce soutien des politiques publiques en faveur du transport ferroviaire tient au fait que ses coûts externes (dus à la pollution atmosphérique, aux accidents, aux gaz à effet de serre, etc.), sont plus faibles que ceux des autres modes : dans le cas du transport de voyageurs, les coûts externes du ferroviaire seraient près de 9 fois plus faibles que pour la route et 5 fois plus faibles que pour l'aérien (*cf. figure ci-dessous*). Encore faut-il noter que ces avantages sont dus en grande partie au fait que l'essentiel de la traction ferroviaire est électrique et à la part de l'énergie d'origine nucléaire dans la production électrique française.

### Coûts externes unitaires des différents modes de transport (hors congestion) en €/1 000 voyageurs.km



Source : Commissariat général du Plan (2001) et Centre d'analyse stratégique (2009)

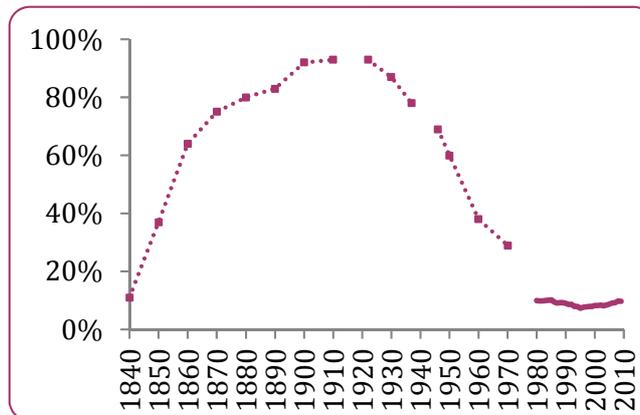
## 2 ■ Un déclin relatif depuis plusieurs décennies

**Le transport ferroviaire décline tendanciellement depuis presque un siècle en termes de part modale.** Historiquement, le transport ferroviaire a constitué le mode de transport de marchandises et de voyageurs dominant entre 1850 et 1950 avant de décliner fortement. Développé à partir de 1830, le mode ferroviaire a connu une expansion très forte au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à représenter plus de 90 % du transport de voyageurs (en voyageurs.km) dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle en France. Cette forte croissance s'explique par la rapidité relative, la capacité à transporter des gros volumes et le plus faible coût du train par rapport aux autres modes, principalement la route. L'invention du moteur à explosion et le développement de l'infrastructure routière ont permis de rendre l'automobile très compétitive au XX<sup>e</sup> siècle par rapport au train et progressivement prédominante.

(1) *European Rail Traffic Management System* : système européen de surveillance du trafic ferroviaire qui vise à harmoniser la signalisation en Europe.

(2) Spécifications techniques d'interopérabilité : textes prévus par les directives européennes 1996/48 et 2001/16 (modifiées par la directive 2004/50) et émis par l'agence ferroviaire européenne, relatifs à l'interopérabilité du système ferroviaire.

### Part modale du ferroviaire dans le transport intérieur de voyageurs (en voyageurs.km)

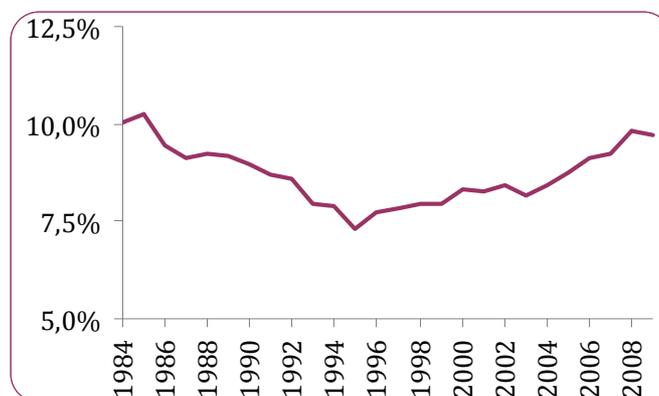


Sources : données 1840-1970, Sauvant A. et Rouchaud D. (2003) ; données 1980-2009, Mémento statistique des transports du ministère des Transports

**Ce déclin en part modale est cependant enrayeré depuis une quinzaine d'années en France pour le transport de voyageurs.**

En termes de *part modale*, le transport de voyageurs par voie ferrée représente près de 10 % du transport intérieur de voyageurs en 2009, soit autant qu'au milieu des années 1980, après une diminution jusqu'en 1995 et une hausse depuis cette date.

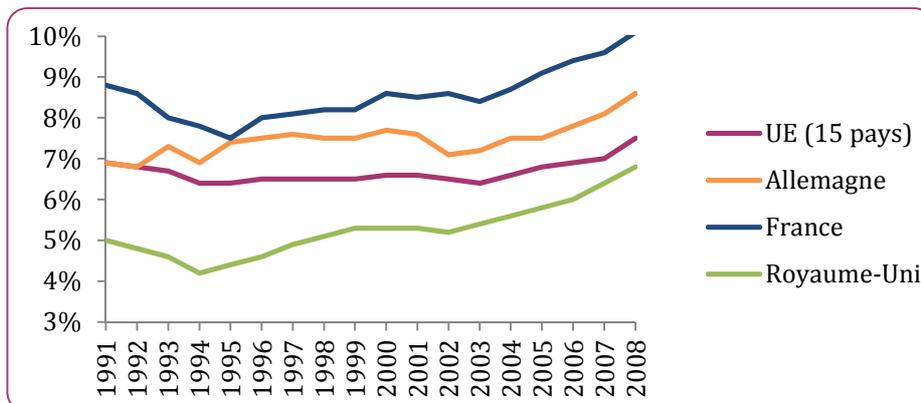
### Part modale du ferroviaire dans le transport intérieur de voyageurs (en voyageurs.km)



Source : Comptes des transports de la nation (2009)

Cette amélioration de la part modale du ferroviaire pour le transport de voyageurs est générale en Europe. Elle est particulièrement prononcée en France, grâce au développement du réseau à grande vitesse.

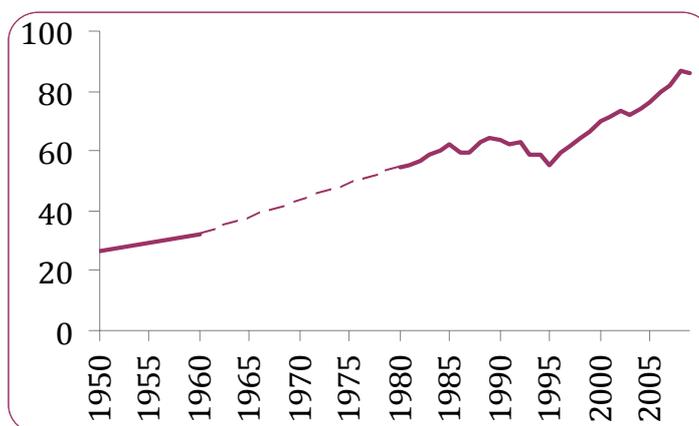
### Part modale du ferroviaire dans le transport intérieur de voyageurs en Europe (en voyageurs.km)



Source : Eurostat

En *volume*, le transport de voyageurs connaît une croissance continue sur longue période : alors que le volume de trafic était inférieur à 30 milliards de voyageurs.km en 1950, il atteint près de 90 milliards en 2010.

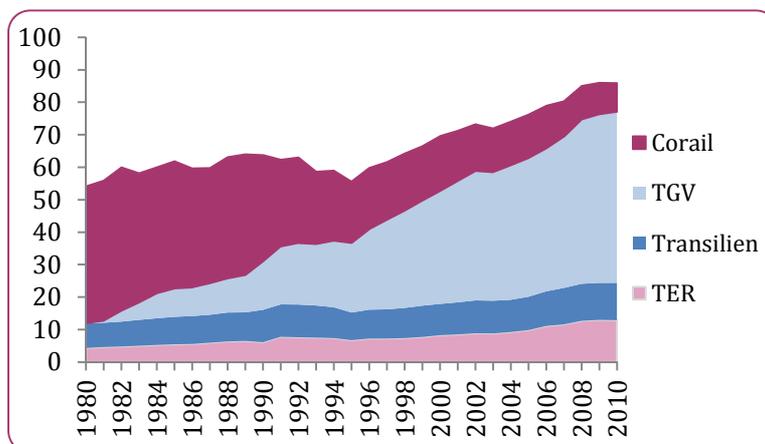
### Volume de transport ferroviaire de voyageurs (en milliards de voyageurs.km)



Source : Commission des comptes des transports de la nation

La croissance du volume de transport ferroviaire de voyageurs depuis 1995 est principalement due à la forte croissance du trafic TGV (52,7 milliards de voyageurs.km en 2010 contre 21,4 milliards en 1995), malgré une baisse du trafic Corail après une très forte réduction au cours des années 1980 (8,8 milliards de voyageurs.km en 2010 contre 18,9 en 1995 et 42,1 en 1980). Le trafic voyageurs de la SNCF en 2010, qui totalise 85,9 milliards de voyageurs.km, se répartit entre TGV (52,7 milliards de voyageurs.km dont plus de 5 milliards à l'international), Corail (8,8 milliards), TER (12,9 milliards) et Transilien en Île-de-France (11,5 milliards).

### Volume de transport ferroviaire de voyageurs (en milliards de voyageurs.km)

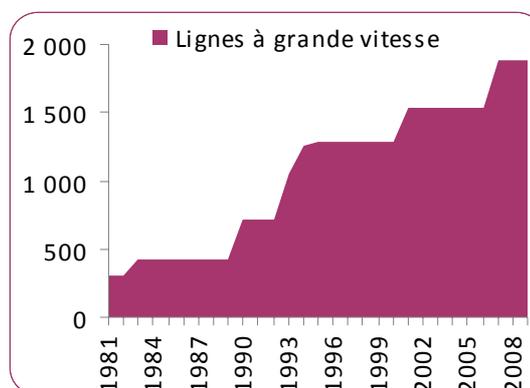
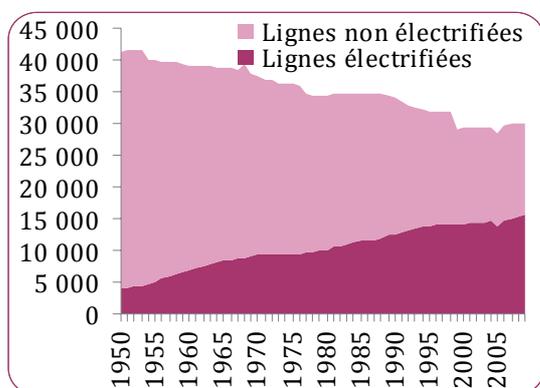


Source : Commission des comptes des transports de la nation

La constitution physique de l'infrastructure a connu trois évolutions importantes au cours des dernières décennies :

- *une contraction globale du réseau* : le réseau français comptait 30 000 km de lignes en 2009 contre plus de 40 000 km en 1950 (soit une baisse moyenne annuelle de 216 km) ;
- *l'électrification du réseau* : la longueur de lignes électrifiées a été triplée entre 1950 et 2009 (passant de 5 000 km à plus de 15 000 km) ; dans le même temps, les lignes non électrifiées ont été fortement réduites en longueur (moins de 15 000 km en 2009 contre plus de 35 000 km en 1950) ;
- *la montée en puissance des lignes à grande vitesse (LGV)* : depuis la mise en service de la ligne Paris-Lyon (425 km) au début des années 1980, le réseau des LGV a fortement progressé en France (sur un rythme moyen de 63 km par an pour atteindre 1 880 km en 2009).

### Longueur du réseau ferré français (figure de gauche) et des lignes à grande vitesse (figure de droite) entre 1950 et 2009



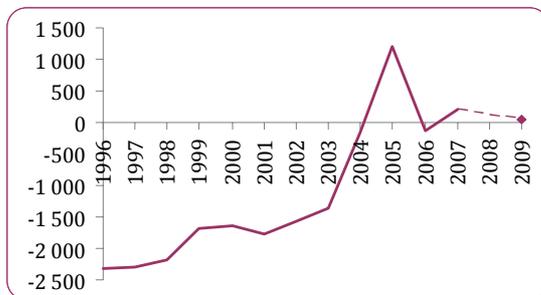
Sources : UIC (figure de gauche) ; SNCF (figure de droite)

### 3 ■ Des financements publics importants

La situation financière du secteur ferroviaire est marquée par des pertes récurrentes (après concours publics). Sur la période 1996-2009<sup>1</sup>, il apparaît ainsi que le secteur ferroviaire a connu des pertes nettes importantes (entre 1,5 et 2,5 milliards d'euros par an) pendant neuf années sur quatorze. L'amélioration de l'équilibre conventionnel du secteur depuis le début des années 2000 a été compromise par la crise de 2008.

Par ailleurs, l'endettement du secteur ferroviaire public (SNCF plus RFF) continue à croître. Sur la période 1996-2006, la dette totale (en prenant en compte les dettes de la SNCF, y compris celle du Service annexe d'amortissement de la dette, SAAD, et de RFF) est passée de 34 milliards d'euros à près de 40 milliards d'euros, soit une hausse de 15 %.

**Résultat net SNCF + RFF**  
(en millions d'euros courants)



**Dette SNCF + RFF + SAAD**  
(en millions d'euros courants)



Source : Comptes des transports de la nation

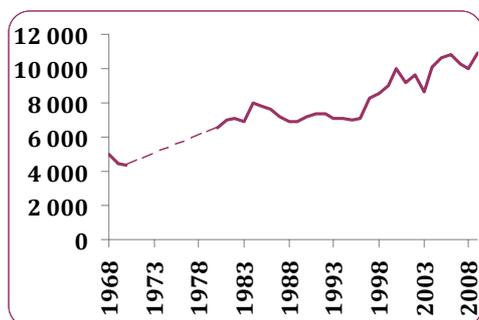
Cette situation financière s'accompagne pourtant d'un soutien public au secteur toujours plus important : en 1970, la collectivité consacrait de l'ordre de 4 milliards d'euros (valeur 2000) au secteur ferroviaire ; elle en consacre près de 11 milliards (valeur 2000) en 2009, soit un quasi triplement en valeur constante en 40 ans. Cette hausse est expliquée surtout par une diminution de la productivité du mode : à la fin des années 1980, le soutien public était compris entre 6 et 7 centimes d'euro (valeur 2000) par unité kilométrique (uk)<sup>2</sup> ; il est désormais compris entre 8 et 9 centimes d'euro (valeur 2000) par uk, soit une hausse de plus de 30 % en 20 ans.

Cette tendance à l'accroissement des financements publics devrait se poursuivre dans les années à venir en raison, notamment, de l'extension progressive du champ de conventionnement public des activités de transport ferroviaire (aujourd'hui Transilien, TER, trains d'équilibre du territoire) et du financement public croissant des infrastructures (LGV et même gares) et du matériel roulant (Transilien, TER), ainsi que de la modération des hausses tarifaires contrôlées par les autorités publiques nationales et locales.

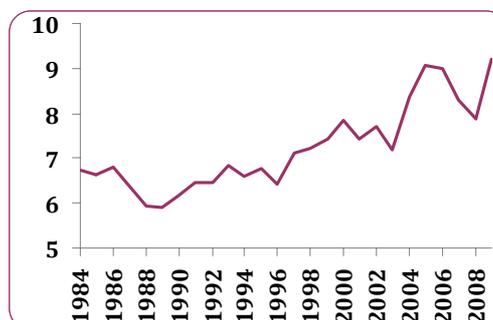
(1) Hors 2008, année non prise en compte en raison du résultat net exceptionnel de RFF dû à une revalorisation des actifs du réseau (trait en pointillé dans la figure de gauche ci-dessus).

(2) Une unité kilométrique (uk) correspond à une tonne.km pour le transport de marchandises et à un voyageur.km dans le cas du transport de passagers.

**Transferts publics  
à la SNCF et à RFF  
(en millions d'euros 2000)**



**Transferts publics à la SNCF  
et à RFF par unité kilométrique  
(en centimes d'euro 2000/km)**

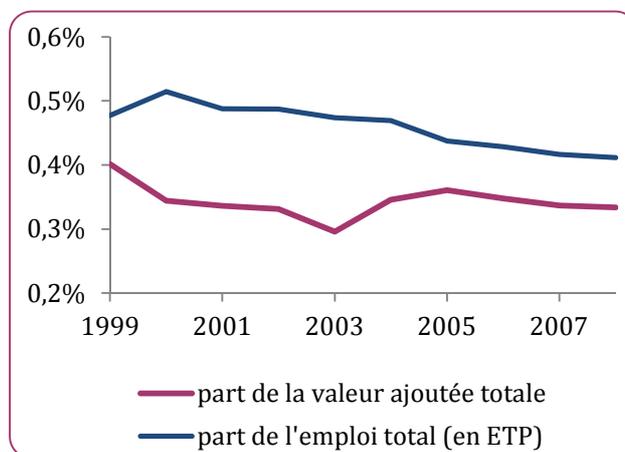


Source : Comptes des transports de la nation

Cette situation financière difficile tient au modèle industriel particulier du secteur ferroviaire, avec des coûts d'investissement et de maintenance élevés et une masse salariale importante.

La branche des transports ferroviaires est très intensive en main-d'œuvre : alors qu'elle représente 0,3 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie, elle occupe 0,4 % de l'emploi salarié total (en équivalent temps plein ETP) en 2009. Si l'écart entre son poids dans la valeur ajoutée et son poids dans l'emploi s'est réduit au cours des dernières années, il reste significatif.

**Poids des transports ferroviaires  
dans la valeur ajoutée totale et dans l'emploi salarié total**

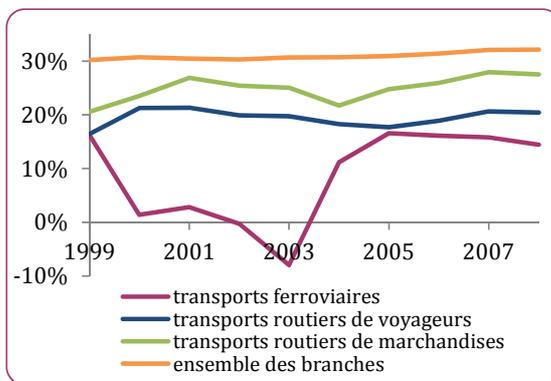


Source : INSEE, comptes nationaux (base 2000)

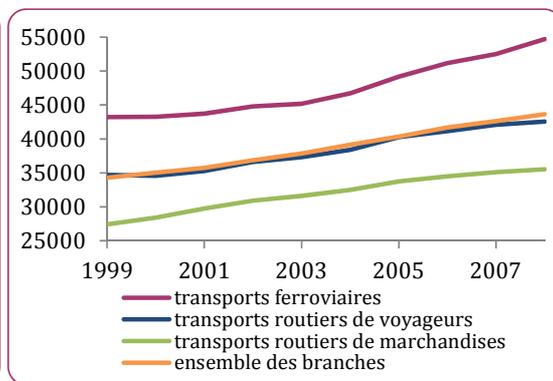
Par ailleurs, le taux de marge (rapport de l'excédent brut d'exploitation à la valeur ajoutée) de la branche des transports ferroviaires est faible : il n'a pas dépassé 17 % sur les dix dernières années et a été en moyenne de 9 %. Ces valeurs sont à comparer au taux de marge des transports routiers qui est en moyenne de 19 % pour les voyageurs et de 25 % pour les marchandises sur la période 1999-2008 et à celui de l'ensemble de l'économie qui atteint 32 % en 2008 (moyenne de 31 % sur la même période).

Cette faible rentabilité tient en particulier au poids de la masse salariale dans le processus de production : alors que la rémunération par salarié (comptée en équivalent temps plein) est inférieure à 43 000 euros par an en 2008 dans pour le transport routier de voyageurs (niveau identique à la rémunération moyenne dans l'ensemble de l'économie) et inférieure à 36 000 euros pour le transport routier de marchandises, celle des salariés du ferroviaire atteint près de 55 000 euros en 2008 (soit un surcoût unitaire de 28 % à 53 %), ces différences pouvant s'expliquer en partie par la structure des effectifs en termes de qualifications. D'autres facteurs (coûts d'investissements, d'entretien et de maintenance)<sup>1</sup> expliquent également cette situation.

**Taux de marge par branche (ratio excédent brut d'exploitation sur valeur ajoutée)**



**Rémunération par salarié (en euros courants/équivalent temps plein)**



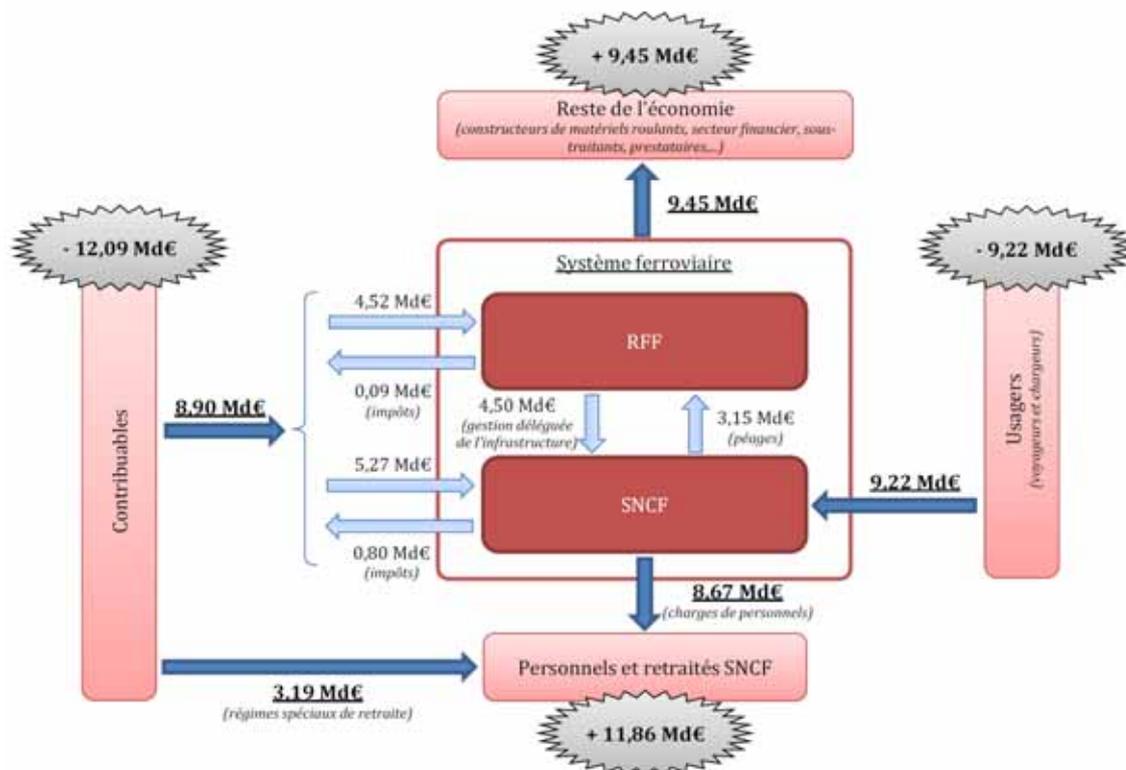
Définition : rémunération des salariés (au sens de l'INSEE) : ensemble des rémunérations en espèces et en nature que les employeurs versent à leurs salariés en paiement du travail accompli par ces derniers (salaires et traitements bruts en espèces et en nature, cotisations sociales effectives et imputées à la charge des employeurs).

Sources : INSEE, comptes nationaux (base 2000)

L'examen de l'équilibre financier global du secteur ferroviaire confirme cette analyse. Il apparaît ainsi que le secteur reçoit une forte proportion de financements publics : en 2009, les contribuables ont participé à hauteur de 12,1 milliards d'euros au financement de l'activité ferroviaire, contre 9,2 milliards d'euros pour les usagers.

(1) L'entretien et la maintenance incorporent eux-mêmes des coûts de personnel substantiels.

## Principaux flux financiers du secteur ferroviaire en 2009



Légende : le flux financier vers le « reste de l'économie » est déterminé conventionnellement comme le solde de tous les autres flux : il représente les achats et autres charges du secteur ferroviaire ; il est fait l'hypothèse ici que le système ferroviaire est globalement équilibré financièrement (ses recettes couvrent ses charges).

Source : Comptes des transports de la nation

Dans le détail, le coût du transport ferroviaire en France peut être estimé à 21,3 milliards d'euros sur le périmètre de la SNCF et de RFF (la RATP n'est pas prise en compte). Ce coût est constitué des versements des voyageurs qui empruntent les différentes catégories de train (c'est-à-dire le chiffre d'affaires des branches voyageurs de la SNCF), des versements des autres usagers (pour le fret), des versements à la SNCF des administrations publiques, notamment les autorités organisatrices de transport pour financer les charges de circulation des trains que le prix payé par les utilisateurs ne couvre que partiellement, enfin des versements reçus par RFF des collectivités publiques.

Sur les 9,2 milliards d'euros payés par les usagers, les voyageurs ont contribué à hauteur de 7,9 milliards d'euros en 2009 (la différence est apportée par les chargeurs de fret). L'essentiel de ces recettes (5,4 milliards d'euros sur les 7,9 milliards d'euros) provient de la branche Voyages de la SNCF, qui regroupe les activités de trains nationaux TGV et TéoZ. Les activités de la branche Proximités (TER, Transilien et Intercités) ont représenté un chiffre d'affaires en provenance des voyageurs de 2,5 milliards d'euros en 2009.

### Détail des recettes voyageurs de la SNCF en 2009

Recettes SNCF provenant des voyageurs	Montants en 2009 en milliards d'euros
TGV et Corail, TéoZ, Lunéa	5,4
TER	1,1
Intercités	0,4
Transilien	1,0
<b>Total</b>	<b>7,9</b>

Source : Comptes des transports de la nation

En 2009, les administrations publiques ont versé 8,5 milliards d'euros à la SNCF et à la caisse de prévoyance de retraite des personnels de la SNCF. Le premier poste de dépenses publiques est constitué du paiement des prestations de services assurées par l'établissement public pour les autorités organisatrices. Il s'agit principalement des versements publics des Régions pour les activités de TER (2,0 milliards d'euros) et du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour le Transilien (1,5 milliard d'euros). Viendront s'ajouter en 2011 les versements de l'État pour le financement des trains d'équilibre du territoire (Corail, TéoZ, Lunéa et Intercités). Le deuxième poste de dépenses publiques couvre les charges de retraite des personnels SNCF pour 3,2 milliards d'euros. Enfin, d'autres versements publics sont apportés à la SNCF pour financer ses investissements (1,1 milliard d'euros) et pour couvrir les tarifs sociaux et le tarif conventionné militaire de l'opérateur de transport (0,6 milliard d'euros).

### Détail des versements publics à la SNCF en 2009

Nature des versements	Montants en 2009 en milliards d'euros
Prestations de services pour les autorités organisatrices	3,5
Compensations tarifaires	0,6
Subventions d'investissement	1,1
<b>Sous-total transports</b>	<b>5,3</b>
Charges de retraite	3,1
Surcompensation régime spécial	0,1
<b>Sous-total retraite</b>	<b>3,2</b>
<b>Total</b>	<b>8,5</b>

Source : Comptes des transports de la nation

Enfin, les administrations publiques ont versé à RFF 4,5 milliards d'euros en 2009. Ce montant se décompose en une contribution aux charges d'infrastructures de 2,3 milliards d'euros, qui inclut l'entretien et la régénération des voies ferrées et est donc directement imputable au coût de fonctionnement actuel du système ferroviaire (même si l'on admet qu'une partie de ces sommes constitue un « rattrapage »), et des subventions d'investissement de 2,2 milliards d'euros, pour le développement de l'infrastructure.

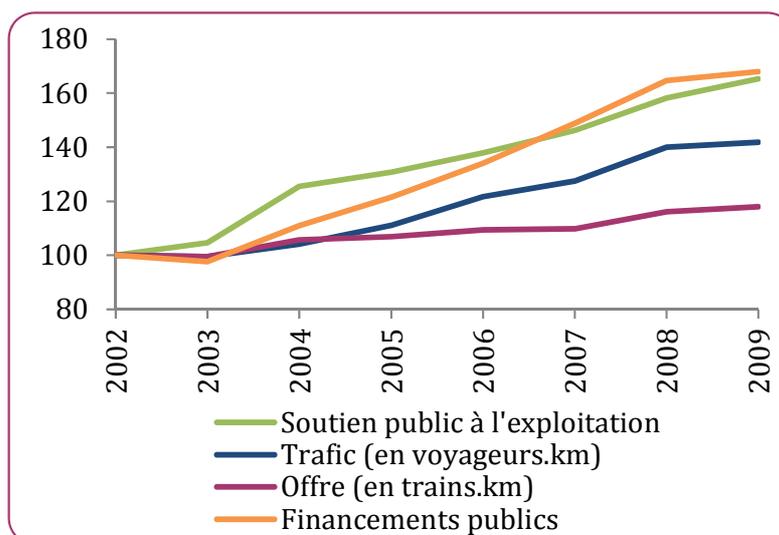
### Détail des versements publics à RFF en 2009

Nature des versements	Montants en 2009 en milliards d'euros
Contribution aux charges d'infrastructure	2,3
Subventions d'investissements	2,2
<b>Total</b>	<b>4,5</b>

Source : Comptes des transports de la nation

La régionalisation des TER s'est traduite par un développement du transport local au prix d'une forte croissance des concours publics. Le transport régional de voyageurs relève de la compétence des Régions depuis 2002 et est assuré actuellement exclusivement par la SNCF. Depuis la régionalisation, le marché du transport régional de voyageurs s'est développé, au prix d'un accroissement important des financements publics. Le trafic est ainsi passé de 7,4 milliards de voyageurs.km en 1998 à 12,6 milliards en 2009 (+ 42 %), soit un taux de croissance annuel moyen de 5 %, notamment en raison d'une augmentation de l'offre, qui a crû de 115 millions de trains.km en 1998 à 174 millions en 2009 (+ 18 %), soit un taux de croissance annuel moyen de 3,8 %. Cette évolution s'est accompagnée d'un effort de financement public accru : alors que l'État et les Régions consacraient moins de 2 milliards d'euros au financement des TER en 2002, le soutien budgétaire public a dépassé 3,3 milliards d'euros en 2009, soit une hausse de 68 % ; tous les postes de financement sont concernés par cette accélération, qu'il s'agisse des subventions d'exploitation (+ 65 %), des compensations tarifaires (+ 65 %) et des subventions d'investissement (+ 74 %). En première analyse (sous réserve d'une étude détaillée par Région et par types de trafics et de dépenses), cette activité n'a donc pas présenté de rendement global croissant.

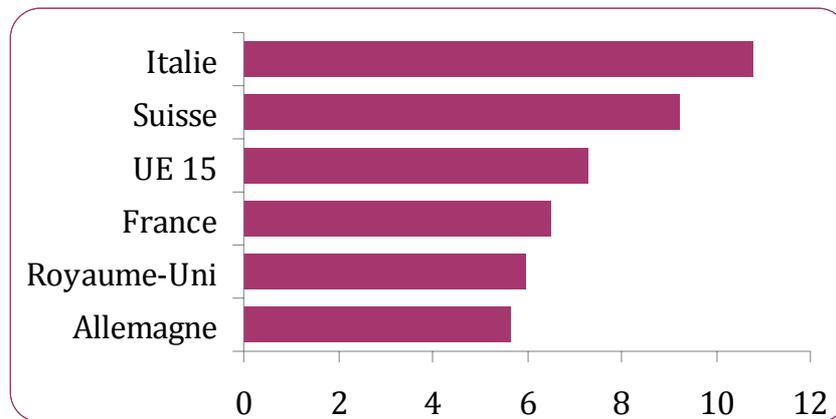
### Évolution de l'offre, du trafic et des financements publics du TER entre 2002 et 2009 (base 100 = 2002)



Source : données des Comptes des transports de la nation

L'importance des concours publics au secteur ferroviaire n'est toutefois pas propre à la situation française. L'étude réalisée par la Commission européenne en 2004 sur le poids des contributions publiques au secteur ferroviaire<sup>1</sup> a montré que tous les pays européens doivent apporter des financements importants à la fois pour l'infrastructure et pour les services. Si la moyenne européenne était d'environ 7 euros par train.km en 2001, les contributions publiques en France avoisinaient 6,5 euros par train.km, soit moins que plusieurs pays comme l'Italie et la Suisse et légèrement plus que le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

**Montant des contributions publiques au secteur ferroviaire  
(infrastructure et services) par unité de trafic (en euros par train.km)  
en 2001**



Source : Commission européenne 2004

## 4 ■ Vingt ans de réorganisation

### 4.1. Une séparation croissante entre exploitation et gestion de l'infrastructure

La création de RFF en France en 1997 marque la séparation juridique entre **infrastructure et services**. Au début des années 1990, la directive européenne 91/440 a prévu une séparation organique entre l'activité de gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services de transport ferroviaire. Après l'intermède provisoire entre 1995 et 1997 d'une séparation purement comptable entre les deux, la France a fait le choix de séparer le réseau, qui relève désormais de Réseau ferré de France (RFF), établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1997, et l'exploitation, qui est assurée par la SNCF.

(1) Commission européenne (2004), *Study of the Financing of and Public Budget Contributions to Railways*, Londres, National Economic Research Associates, janvier, 118 p.



### Description des deux établissements publics ferroviaires (SNCF et RFF)

À l'origine société anonyme d'économie mixte, la SNCF est depuis 1983 un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), notamment chargé d'exploiter les services ferroviaires de voyageurs sur le réseau ferré national (RFN), conformément à la loi (LOTI du 30 décembre 1982 désormais codifiée dans le code des transports). Son chiffre d'affaires voyageurs est de 7,9 milliards d'euros (12,5 milliards si on inclut ce que paient les autorités organisatrices pour les dessertes TER et Transilien). La SNCF s'intègre dans un groupe du même nom, englobant des activités de transports voyageurs non assurées forcément par train ou en France. À titre d'exemple, la branche Proximités regroupe des activités relevant de l'EPIC (2,5 milliards d'euros de recettes du trafic) et de l'entreprise de droit privé Keolis (3,4 milliards d'euros dont 1,4 milliard hors de France).

RFF est également un EPIC. Sa création en 1997 s'inscrit dans la politique européenne d'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires conformément à la directive 91/440. Bien qu'étroitement lié à la SNCF pour l'entretien et l'exploitation des lignes et pour la gestion des sillons, RFF est déjà organisé pour accueillir de nouveaux exploitants en voyageurs, comme c'est le cas en fret.

**Malgré cette séparation organique, la gestion de l'infrastructure et l'exploitation demeurent fonctionnellement imbriquées.** La séparation dans les textes entre RFF, gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, et la SNCF, entreprise ferroviaire chargée de l'exploitation des services de transport, n'empêche pas la très forte imbrication entre les deux établissements publics. La SNCF exerce ainsi la gestion déléguée de l'infrastructure pour le compte de RFF : elle est donc à la fois client et sous-traitant de RFF. À l'opposé, RFF est le principal fournisseur de service d'accès de la SNCF (qui en est le principal client) et le premier client de la branche Infrastructure de l'opérateur historique. Par ailleurs, la gestion des gares et des ateliers de maintenance reste de la compétence de la SNCF. La tendance à la séparation fonctionnelle se poursuit cependant avec l'évolution de l'organisation de la SNCF (création d'une branche « Gares & Connexions » chargée de la gestion des gares, indépendance de la direction de la circulation ferroviaire).

Dans son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur « Le rôle des gares, l'intermodalité et la concurrence dans les transports », l'Autorité de la concurrence formule des recommandations découlant de la constatation que les gares ferroviaires présentent *a priori* les caractéristiques d'infrastructures essentielles au transport ferroviaire. Elle considère ainsi que la séparation des gares par rapport à l'opérateur historique doit être renforcée et que la tarification applicable aux entreprises ferroviaires utilisant les services en gare est un élément essentiel des conditions d'accès au marché. Cela doit conduire l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) à être dotée d'un pouvoir d'examen *ex ante* de ces tarifs au regard des coûts sous-jacents, afin de pouvoir apprécier s'ils répondent aux exigences réglementaires.



## La situation des gares

Les gares, tout en étant placées dans des entités propres, restent généralement dans des groupes abritant aussi les opérateurs historiques. Cependant, elles doivent être accessibles sans discrimination à l'ensemble des exploitants ferroviaires, historiques comme nouveaux entrants.

En France, les 3 000 gares constituent une branche distincte de la SNCF. Cette branche, Gares & Connexions, a réalisé un chiffre d'affaires en 2010 de 1 134 millions d'euros, dont 66 % provenant des prestations facturées aux transporteurs, en l'occurrence uniquement la SNCF actuellement (*source : communiqué SNCF*). Rappelons que si la SNCF est affectataire des gares (qui appartiennent à l'État), l'accès aux gares est de la responsabilité du gestionnaire d'infrastructure, RFF.

En Allemagne, les 5 700 gares sont rattachées à l'infrastructure, société du groupe Deutsche Bahn (DB) sous le nom de DB Netze Personenbahnhöfe. Filialisées, elles restent dans le giron de la DB au même titre que les activités voyageurs. Le chiffre d'affaires 2009 est de 1 milliard d'euros sur les 29 milliards d'euros du groupe (*source : rapport 2009 DB*).

En Italie, les 2 280 gares sont gérées commercialement par trois entités, qui font partie du groupe Ferrovie dello Stato (FS) : les 13 plus grandes par Grandi Stazioni (filiale à 60 % des FS, chiffre d'affaires 2009 de 183 millions d'euros), les 103 suivantes par Centostazioni (filiale à 60 % des FS, chiffre d'affaires 2009 de 73 millions d'euros), les plus petites directement par le gestionnaire d'infrastructure Rete Ferroviaria Italiana (RFI), détenu à 100 % par les FS. Le chiffre d'affaires du groupe FS était de 7,5 milliards d'euros En 2009 (*source : rapport 2009 FS*).

## 4.2. Une interopérabilité des réseaux en hausse mais encore limitée

Constitués initialement sur des bases différentes, les réseaux européens ont travaillé progressivement à la standardisation technique au sein de l'Union internationale des chemins de fer (UIC). Le développement du chemin de fer à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et ses évolutions au cours du XX<sup>e</sup> siècle, notamment l'électrification des réseaux, ont été réalisés de manière séparée dans les pays européens. Les différences dans l'infrastructure (écartement de la voie, gabarit de la ligne), dans la signalisation ou l'alimentation électrique constituent des barrières au développement des trafics transfrontaliers. Ressentant le besoin de se décloisonner, les réseaux se sont rapprochés avec la création de l'UIC en 1922, dont le siège est à Paris. Le but est de faciliter les échanges d'un pays à l'autre grâce à la standardisation technique. L'UIC rédige des règles d'uniformisation qui sont prescrites à ses membres et couvrent l'ensemble du système ferroviaire : gabarit des lignes, signalisation, électrification, structure des véhicules, immatriculation et gestion informatique des parcs. Les fiches UIC sont des références techniques. Les normes RIC<sup>1</sup> et RIV<sup>2</sup> décrivent les modalités d'utilisation d'un réseau à l'autre des voitures à voyageurs et des wagons de marchandises. Il s'agit chaque fois de casser les barrières techniques, face à la concurrence des autres modes de transport et pour améliorer la productivité de l'exploitation.

**D'importantes différences techniques subsistent cependant, qui renchérissent l'exploitation des transports internationaux.** Les tensions électriques, signalisations

(1) Règlement pour l'emploi réciproque des voitures et des fourgons en trafic international.

(2) Règlement pour l'emploi réciproque des wagons en trafic international.

et charges à l'essieu ne sont toujours pas harmonisées entre les réseaux des pays européens. Par conséquent, les matériels roulants sont sensiblement plus coûteux à l'achat lorsqu'ils sontinteropérables dans plusieurs pays : l'écart de prix entre une rame TGV Réseau bi-courant, exploitable seulement en France, et une rame TGV Thalys PBKA quadri-courant, exploitable en France, Belgique, Allemagne et aux Pays-Bas, est d'environ 25 % du seul fait des courants de traction et des systèmes de signalisation différents dans chaque pays. Pour les voyageurs, ces deux types de matériel sont rigoureusement identiques (vitesse, confort, capacité). Le manque d'unification poussée est coûteux, ce qui pénalise le client actuel et constitue un renchérissement du prix à payer par un nouvel opérateur pour entrer sur le marché. Une nouvelle impulsion est donc considérée comme nécessaire par l'Union européenne, qui prend des directives d'interopérabilité.

La coopération technique recherchée par les sociétés nationales cède progressivement la place à l'interopérabilité d'un réseau ferroviaire unique voulu par l'Union européenne. Sur le plan technique, à la suite de l'important travail mené de longue date par l'UIC, l'Union européenne intervient elle-même directement pour définir et imposer des normes d'unification, avec la rédaction de STI (spécifications techniques d'interopérabilité). L'objectif est d'améliorer la compétitivité du chemin de fer en rendant les réseaux interopérables en Europe. L'approche est celle de la constitution d'un réseau européen sans frontières techniques. L'Union européenne se heurte cependant au double problème de la difficulté pratique de mise en œuvre et du coût pour modifier les lignes, installations et véhicules déjà existants. Pour les installations neuves, en particulier la construction de lignes, les STI peuvent s'imposer plus facilement, sous réserve toutefois de compatibilité avec le réseau existant, de fiabilité des systèmes et d'équipement des matériels roulants appelés à y circuler. Ainsi, les STI portent d'abord sur les lignes à grande vitesse, en cours de déploiement et pour lesquelles le territoire européen constitue un marché naturel. Le déploiement de systèmes applicables sur l'ensemble de l'Europe est coûteux en frais de recherche et en investissements à engager sur les matériels roulants déjà en service.

## Chapitre 2

# Les objectifs et le cadre de l'ouverture à la concurrence

### 1 ■ Améliorer la productivité et la qualité

Les pays européens sont engagés depuis une vingtaine d'années dans un mouvement d'ouverture à la concurrence de leurs secteurs ferroviaires. Encore inabouti, ce mouvement devrait être parachevé dans les prochaines années avec la libéralisation complète du transport de voyageurs. Un projet de réglementation devrait être présenté en ce sens par la Commission européenne en 2012. Cette transformation pose la question des objectifs de la concurrence et des bénéfices que peut en retirer la collectivité.

#### 1.1. L'existence d'un monopole dans l'exploitation des services ferroviaires présente le risque de sous-optimisation économique

**Un monopole est une entreprise qui se trouve seule à produire un bien ou un service et qui devrait donc satisfaire la totalité de la demande de ce bien ou service.** L'origine du monopole peut résider soit dans le fonctionnement même du secteur (monopole naturel<sup>1</sup> ou monopole d'innovation) soit dans le choix politique de protéger un secteur particulier (monopole légal). Dans ce dernier cas, le monopole ne subsiste que parce qu'il existe des obstacles réglementaires à l'entrée de concurrents sur le secteur. Le secteur ferroviaire en France juxtapose deux situations de monopole distinctes.

D'une part, la gestion de l'infrastructure relève d'un monopole naturel : le coût de construction d'une ligne de chemin de fer est tel que la création de réseaux parallèles concurrents est économiquement inefficace ; l'existence de rendements croissants dans le développement de l'infrastructure justifie l'organisation monopolistique de sa gestion à une échelle géographique suffisamment large<sup>2</sup>.

D'autre part, la production de services de transport relève encore largement en France d'un monopole légal : la loi portant organisation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 (désormais consolidée dans le code des transports) dispose que la SNCF est la seule entreprise à pouvoir fournir des services de transport intérieur de voyageurs ; cette protection légale empêche l'entrée d'entreprises concurrentes sur le marché français.

---

(1) Un monopole est dit naturel lorsque l'existence de plusieurs entreprises pour assurer un niveau de production donné est moins efficace économiquement que la production par une seule entreprise. Le fonctionnement normal du marché conduit alors « naturellement » à la création d'une entreprise unique. C'est le cas lorsque que le coût moyen de production d'une entreprise décroît avec la quantité produite (rendements croissants).

(2) Le périmètre de monopole naturel de l'infrastructure ne recouvre pas forcément tout le territoire national.

**Par rapport à un fonctionnement concurrentiel, l'état de monopole peut conduire à une situation économiquement sous-optimale, que la régulation par la puissance publique ne parvient généralement pas à améliorer.** Seul dans son secteur pour faire face à la demande et en l'absence de régulation, le monopole non contrôlé fixe le prix de vente de son produit et son niveau de production pour maximiser son profit. Cette situation conduit à produire moins à un prix plus élevé qu'en concurrence et donc à réduire le surplus de la collectivité et à constituer une rente du monopole au détriment des consommateurs et des contribuables. Par ailleurs, le monopole bénéficie d'une rente informationnelle et n'est pas incité directement à réduire ses coûts ni à innover, contrairement à une entreprise en concurrence, qui subit la pression du marché. Il est alors nécessaire pour la puissance publique de réguler le monopole, notamment en fixant les règles de tarification et en l'incitant à améliorer sa productivité et la qualité de sa production. Cette régulation s'avère cependant généralement insuffisante, notamment pour la bonne révélation des coûts de l'opérateur en monopole (théorie des choix publics), et peut conduire un secteur monopolistique à éprouver des difficultés financières : c'est le cas du secteur ferroviaire, dont le coût pour la collectivité a crû constamment.

**Le développement de la concurrence dans un secteur doit théoriquement conduire à améliorer son efficacité productive et à en révéler les coûts.** L'arrivée dans un secteur de nouvelles entreprises ou, tout au moins, l'organisation de son ouverture, a plusieurs effets sur son fonctionnement en termes de prix et d'offre. Elle devrait conduire à une amélioration de l'efficacité productive des transporteurs (notamment par une révélation de leurs coûts) ainsi qu'à une diversification et à une augmentation de l'offre. Pour le même niveau de services de transport, l'amélioration de la productivité des acteurs économiques doit permettre de réduire le subventionnement public au secteur. Le choix peut être fait également de maintenir le niveau de soutien public et d'accroître ainsi l'offre et la demande sur le marché.

## **1.2. L'ouverture à la concurrence peut apporter des avantages à la collectivité sous certaines conditions**

**La réalisation des avantages de la concurrence dépend de plusieurs conditions.** La concentration du monopole sur le seul champ naturel de la gestion des infrastructures et l'ouverture à la concurrence des activités qui ne relèvent pas de ce champ peuvent apporter des bénéfices à la collectivité en termes de transparence des coûts (notamment pour les missions de service public), d'augmentation de la productivité des facteurs de production, de réduction des coûts et des marges, de développement de l'innovation et de la qualité et de rationalisation des investissements.

Ces bénéfices collectifs de l'organisation du marché concurrentiel dépendent cependant de plusieurs éléments :

- *l'état initial du marché* : selon l'efficacité, les coûts et le niveau d'innovation de l'opérateur historique, l'ouverture à la concurrence apportera plus ou moins de bénéfices supplémentaires à la collectivité. Dans le cas d'un service public dévolu à une entreprise publique capable de produire à des coûts faibles et améliorant régulièrement sa productivité et la qualité de sa production, les gains attendus d'une mise en concurrence peuvent être limités, voire inférieurs à la réduction des effets d'échelle et de réseau permis par le fonctionnement monopolistique ;

- *l'existence ou non d'imperfections de marché* : des barrières réglementaires ou économiques à l'entrée sur un marché peuvent limiter fortement son fonctionnement concurrentiel et interdire la matérialisation de bénéfices pour la collectivité. Il appartient alors au régulateur et aux pouvoirs publics d'agir pour lever les obstacles à l'entrée de nouveaux opérateurs. En revanche, la menace de l'entrée de nouveaux concurrents peut, à elle seule, inciter l'opérateur historique à améliorer sa gestion (théorie des marchés contestables) ;
- *l'évolution de l'opérateur historique* : le choix des pouvoirs publics concernant la consistance et le périmètre de l'entreprise historique peut avoir un impact très fort sur la structuration du marché et l'intensité de l'ouverture à la concurrence. En particulier, la décision de maintenir en l'état l'opérateur dans toutes ses activités (à l'instar de la Deutsche Bahn en Allemagne) ou de le démembrer et de répartir ses activités entre plusieurs entreprises privées (à l'instar de British Rail au Royaume-Uni dans les années 1990) a des répercussions importantes sur la rapidité de transformation du marché (disparition immédiate de l'opérateur historique, création ou développement d'opérateurs alternatifs, etc.) ;
- *l'existence ou non d'imperfections de régulation* : le rôle du régulateur étant central pour assurer le fonctionnement concurrentiel d'un marché de réseau et permettre l'accès équitable et non discriminatoire à une infrastructure régulée, son efficacité conditionne en partie la réussite d'un processus d'ouverture à la concurrence. En particulier, son niveau d'indépendance, les moyens à sa disposition, l'organisation et le coût de ses procédures sont des éléments qui peuvent faciliter ou, au contraire, entraver le développement d'une offre alternative à celle de l'opérateur historique ;
- *l'action des pouvoirs publics* : les collectivités publiques (État et collectivités territoriales) ont un rôle de premier rang à jouer, d'abord parce que la décision d'ouvrir ou non à la concurrence leur appartient, ensuite parce que les modalités concrètes de l'accès d'opérateurs concurrents à un marché régulé sont largement définies par elles (notamment sur le rythme d'ouverture à la concurrence), enfin parce qu'elles définissent le périmètre des marchés qui seront ouverts. Leurs interventions pour encourager ou, à l'inverse, pour limiter la concurrence conditionnent donc largement le déroulement d'un processus d'ouverture et les bénéfices que la collectivité peut en tirer.

### 1.3. Les exemples étrangers montrent que la concurrence peut avoir des effets bénéfiques

Plusieurs pays européens ont choisi d'introduire la concurrence pour l'exploitation des services ferroviaires. C'est le cas en Allemagne et en Suède.

**En Suède, le choix d'ouvrir à la concurrence le marché du transport de voyageurs a été fait pour trouver de nouvelles sources de financement des investissements ferroviaires et pour accroître la performance de l'industrie ferroviaire.** Le transport régional et interrégional a été ouvert à la concurrence pour le marché progressivement à partir de 1992, sauf exceptions. Cette ouverture a eu pour conséquence une réduction de l'ordre de 20 % du coût pour les collectivités publiques des services de transport ferroviaire, y compris pour les services assurés par l'opérateur historique SJ AB. Les derniers services en monopole (liaisons entre les principales villes de Suède : Stockholm-Göteborg-Malmö) ont été ouverts à la concurrence pour le marché en octobre 2010. L'opérateur historique contrôle encore 65 % du marché du transport

ferroviaire de voyageurs. Trois opérateurs (Connex, Arriva, Tågkompaniet) représentent 30 % du marché, le complément (5 %) étant assuré par des entreprises plus petites. Depuis l'ouverture à la concurrence, le nombre d'opérateurs et le volume de trafic voyageurs ont crû régulièrement. Désormais, environ 25 entreprises ferroviaires (dont Veolia Transport, Arriva, Keolis, DB Regiobahn) se partagent le marché du transport de fret et du transport de voyageurs. Le trafic est passé de 6 milliards de voyageurs.km en 1992 à 11 milliards en 2008. Par ailleurs, l'ouverture à la concurrence a eu un effet sur le niveau moyen des prix (à la baisse) et sur leur structure (prix réduits pour des réservations en avance).

**En Allemagne, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs a montré qu'il était possible d'accroître fortement le trafic et de réduire les contributions publiques tout en préservant la croissance de l'opérateur historique.**

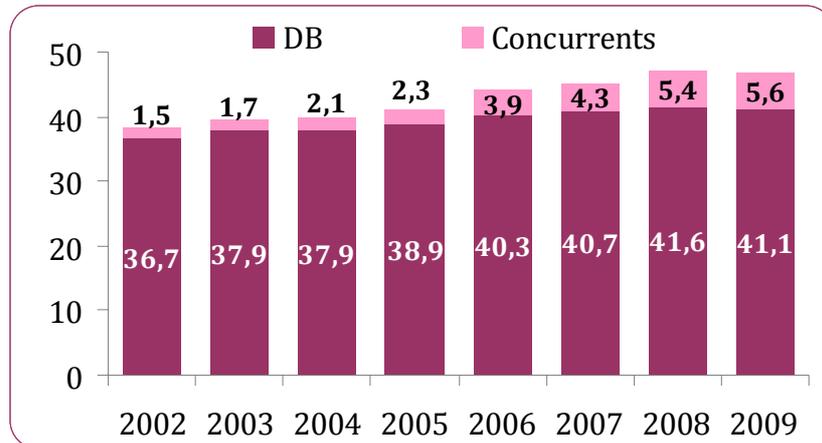
Le transfert aux régions (Länder) de la gestion du transport ferroviaire de proximité, décidé en 1996, s'est accompagné de son ouverture progressive à la concurrence. En 2007, 25 % des trains.km avaient été mis en concurrence et plus de 15 % des trains.km étaient gérés par des concurrents de l'opérateur historique (Deutsche Bahn). Sur la période 2002-2006, les appels d'offres lancés par les Länder ont été majoritairement attribués à des entreprises concurrentes de la Deutsche Bahn (soit 60 % des trains.km). Le degré d'ouverture est variable d'un Land à l'autre : alors que plus du quart de l'offre ferroviaire régionale est confié à des opérateurs alternatifs dans le Schleswig-Holstein, le Bade-Wurtemberg et en Thuringe, l'opérateur historique conserve la quasi-totalité des services de proximité à Berlin, dans le Brandebourg, en Saxe et en Bavière.

Cette régionalisation et cette ouverture à la concurrence se sont traduites par une forte augmentation de l'offre de transport (+ 28 % entre 1993 et 2006) et de la demande (+ 43 % sur la même période). Elles se sont accompagnées d'une généralisation du cadencement du réseau, d'un renouvellement du parc de matériel roulant et de la mise en place de tarifications contrôlées par les autorités organisatrices. En 2006, le transport ferroviaire régional de voyageurs représentait 637 millions de trains.km en Allemagne, soit plus de trois fois l'offre française (208 millions de trains.km en comptant les TER et le Transilien). Dans un contexte de faible participation propre du Land au financement des transports régionaux et de baisse des dotations de l'État fédéral, la concurrence est considérée par les Länder comme le seul moyen de réellement faire baisser les coûts. L'exemple du Land du Schleswig-Holstein, très fortement ouvert à la concurrence, montre que les procédures de mise en concurrence ont permis de faire baisser le niveau de compensation publique de 20 % à 30 % à chaque appel d'offres. Depuis l'arrivée de la concurrence, la contribution publique par train.km a baissé globalement de 10 %, malgré l'augmentation rapide des coûts de l'énergie, des redevances d'infrastructure, etc.).

Cette ouverture à la concurrence ne s'est pas faite au détriment de l'opérateur historique, qui a vu son volume de trafic s'accroître ces dernières années, alors même que sa part de marché diminuait. Dans un marché globalement en croissance, il a donc été possible pour tous les opérateurs, nouveaux entrants comme entreprise historique, de bénéficier de la dynamique générale. La Deutsche Bahn transportait 41,1 milliards de voyageurs.km en 2009 contre 36,7 milliards en 2002 (hausse de 12 %). Dans le même temps, les nouveaux entrants ont atteint un volume de trafic de 5,6 milliards de voyageurs.km en 2009 contre seulement 1,5 milliard en 2002.

Il convient de noter que l'ouverture à la concurrence en Allemagne au début des années 1990 a été réalisée dans le contexte plus général d'une réforme profonde du secteur ferroviaire (désendettement de l'opérateur historique, réforme du statut des cheminots, etc.).

### Transport ferroviaire régional de voyageurs en Allemagne (en milliards de voyageurs.km)



Source : Deutsche Bahn

Au total, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en Suède et en Allemagne a permis d'améliorer l'offre et la productivité au bénéfice des usagers et des contribuables. Si la régionalisation des TER en France s'est accompagnée d'un accroissement du niveau de l'offre et d'une modernisation du matériel roulant depuis plusieurs années, les mêmes progrès en productivité n'ont pas été constatés<sup>1</sup>

## 2 ■ Bien organiser l'ouverture pour écarter tout risque de perte pour la collectivité

Les bénéfices de la concurrence ne peuvent se matérialiser qu'à condition d'organiser l'ouverture et de prendre en compte les risques qui peuvent exister pour la collectivité. Deux situations doivent être considérées en amont : le partage du financement entre usagers et contribuables, et la bonne utilisation des actifs ferroviaires.

**L'ouverture à la concurrence pourrait conduire à modifier le partage du financement du secteur ferroviaire entre usagers et contribuables au détriment de ces derniers.** C'est le cas spécialement du financement des liaisons les moins rentables, actuellement assuré en partie par péréquation interne au secteur ferroviaire, qui pourrait être remis en cause par la concurrence et conduire à des pertes collectives. Une caractéristique de la gestion du chemin de fer en France est l'imbrication de services rentables et moins rentables, et le niveau élevé de concours publics pour le fonctionnement du secteur. En situation de monopole, l'ensemble des

(1) Voir le *Complément 1* intitulé « Analyse prospective de l'ouverture à la concurrence du marché du transport régional de voyageurs ». Les *Compléments* au présent rapport, qui rassemblent des études particulières menées par le groupe de travail, sont disponibles sur le site du Centre d'analyse stratégique. L'annexe 4 de ce volume en fournit la liste.

bénéfices tirés de l'exploitation des dessertes rentables est utilisé pour compenser, en partie, les pertes éventuelles sur le reste du réseau et réduire d'autant les subventions publiques. L'ouverture à la concurrence peut permettre de réduire globalement le coût de production des services ferroviaires (voir *supra*). Selon son mode d'organisation et de régulation, elle peut cependant se concentrer sur les liaisons les plus rentables (phénomène dit d'« écrémage ») et conduire à une redistribution des bénéfices aux usagers (par une baisse des prix) et aux actionnaires (éventuellement privés) des opérateurs ferroviaires. Une telle évolution remettrait en cause le système de financement des liaisons les moins rentables par péréquation interne.

Dans le cas où les réductions de coûts permises par la concurrence seraient plus faibles que les pertes de financement des dessertes les moins rentables par péréquation interne, l'ouverture entraînerait une augmentation des concours publics au secteur ferroviaire et pourrait être globalement négative pour la collectivité compte tenu du coût d'opportunité des fonds publics<sup>1</sup>. L'organisation de l'ouverture à la concurrence doit donc prendre en compte cette caractéristique du secteur ferroviaire français.

**L'ouverture à la concurrence peut avoir des conséquences sur la bonne *utilisation des actifs ferroviaires*.** Compte tenu des caractéristiques propres au chemin de fer, notamment l'importance de l'effet réseau, l'interdépendance des marchés et le niveau élevé de coûts fixes, l'introduction de la concurrence peut avoir des effets de désoptimisation. En situation de monopole, l'opérateur historique est susceptible d'utiliser au mieux son parc de matériel roulant et d'optimiser son roulement pour réaliser son plan de dessertes. L'arrivée d'un nouvel entrant sur le réseau pour assurer une partie des dessertes peut modifier cet équilibre et même conduire à accroître le parc de matériel roulant nécessaire pour le même niveau de desserte, ce qui revient à une baisse de la productivité du capital. Ce risque doit être pris en compte dans le processus d'ouverture à la concurrence.

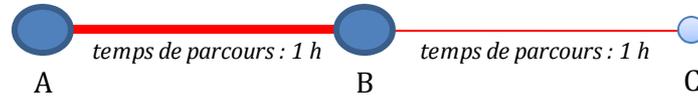
Ces risques dépendent directement de l'organisation retenue pour l'ouverture à la concurrence. En particulier, les deux principales formes d'ouverture (concurrence *pour* le marché par conventionnement et concurrence *dans* le marché par accès libre) ont des conséquences différentes sur le système ferroviaire en termes de partage de financement et de bonne utilisation des actifs ferroviaires (voir *infra*).

---

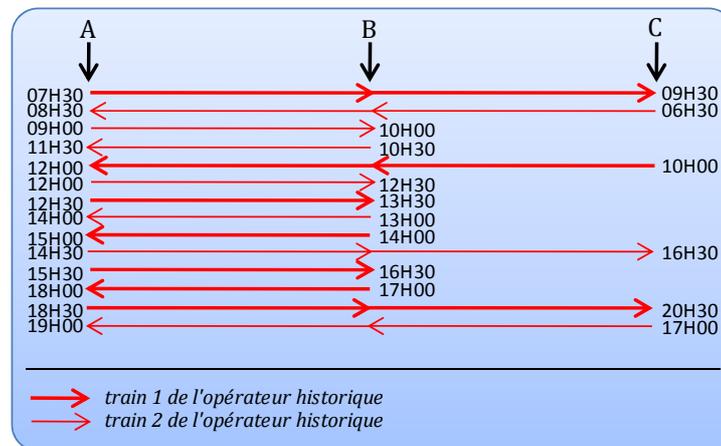
(1) Le coût d'opportunité des fonds publics représente la perte d'efficacité socioéconomique due au prélèvement de ressources financières par l'impôt. Il correspond au coût des distorsions que la fiscalité entraîne dans les incitations des agents privés.

### Illustration d'un cas de désoptimisation d'une desserte ferroviaire

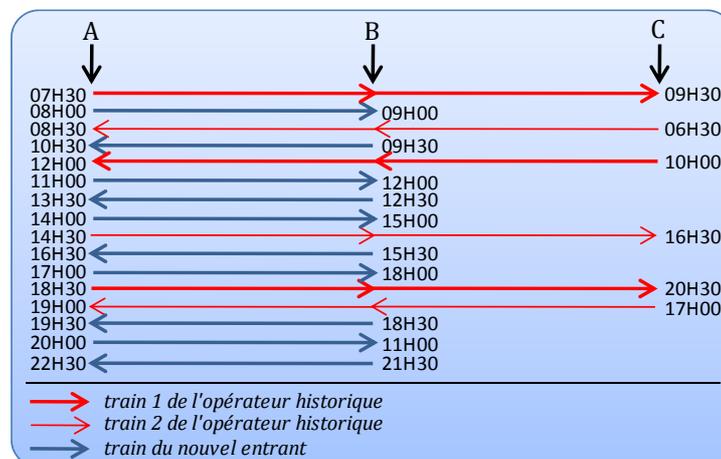
Prenons un réseau schématisé reliant deux grandes agglomérations A et B en 1 heure de temps de parcours (liaison à fort trafic et niveau de rentabilité élevé) et reliant une plus petite agglomération C à 1 heure de temps de parcours de B (liaison à faible trafic et niveau de rentabilité faible).



En situation de monopole, l'opérateur historique assure 3 allers-retours par jour entre A et C (avec un arrêt en B) et un total de 7 allers-retours entre A et B (4 allers-retours directs et 3 allers-retours par liaison A-C). Cette desserte peut être assurée grâce à la rotation de deux trains exploités 10 heures par jour. Un exemple théorique de roulement de matériels roulants est donné ci-dessous (dans l'ordre croissant des horaires de départ et d'arrivée en A et en prenant en compte un temps de retournement en gare de 30 minutes).



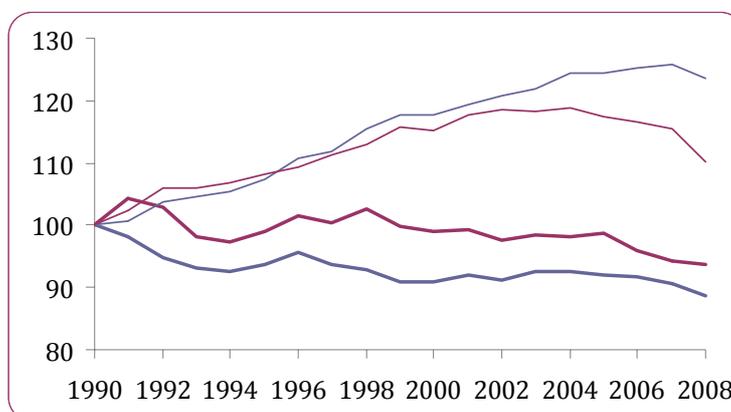
En cas d'ouverture à la concurrence, un nouvel opérateur peut souhaiter entrer sur le marché pour assurer la desserte à forte rentabilité entre A et B. Avec un train roulant 10 heures par jour, il est capable d'offrir 5 allers-retours entre A et B et se substituer ainsi totalement à l'opérateur historique. Si ce dernier se retire complètement de la liaison directe entre A et B mais est contraint de maintenir la desserte vers C à hauteur de 3 allers-retours par jour, il lui est nécessaire de conserver ses deux trains. Dans ce cas, l'introduction de la concurrence aura modifié l'exploitation du service ferroviaire et nécessité un fort accroissement du parc de matériel roulant (3 trains au lieu de 2) pour une desserte quasiment inchangée (8 allers-retours entre A et B et 3 allers-retours entre A et C).



### 3 ■ Un levier pour redynamiser le transport ferroviaire

L'objectif poursuivi par l'Union européenne dans sa politique en matière de transport ferroviaire est de redynamiser le secteur. La stratégie de la Commission européenne a été affirmée à plusieurs occasions, singulièrement lors de la publication du livre blanc de 1996, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, et de celui de 2001, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*. Cette stratégie part du constat que le mode ferroviaire a fortement décliné au cours des dernières décennies. La Commission explique ce déclin par des facteurs exogènes (concurrence des autres modes de transport, principalement la route) mais également endogènes au secteur ferroviaire (moindre qualité de service, manque de flexibilité, faible efficacité du mode de gestion publique, surcoûts). Ce déclin est jugé dommageable en raison des avantages socioéconomiques du mode ferroviaire en termes de sécurité, de gains de temps et de congestion, de pollution, etc. Par ailleurs, les engagements pris par l'Union européenne en matière de réduction de gaz à effet de serre (baisse de 20 % du volume d'émissions en 2020 par rapport à 1990) conduisent à agir prioritairement sur le secteur des transports et à favoriser au maximum le report modal de la route vers les modes moins émetteurs, en premier lieu le fer : contrairement à la tendance globale de baisse des émissions (-5 % pour la France et -10 % pour l'Union européenne entre 1990 et 2008), les émissions du secteur des transports ont continué à croître (+10 % pour la France et +25 % pour l'Union européenne entre 1990 et 2008). Ces raisons socioéconomiques conduisent la Commission européenne à soutenir le développement du transport ferroviaire comme alternative à la route.

**Émissions de gaz à effet de serre en France (rouge)  
et dans l'Union européenne à 27 (bleu) en base 100 = 1990,  
tous secteurs confondus (trait plein) et dans le secteur des transports (trait fin)**



Source : Eurostat

Cette politique de l'Union européenne repose sur l'ouverture progressive du secteur à la concurrence et une interopérabilité accrue des réseaux. Pour surmonter les difficultés du secteur ferroviaire diagnostiquées par la Commission, le choix a été fait de constituer progressivement un marché du transport ferroviaire ouvert et intégré au niveau européen. Pour y parvenir, plusieurs orientations sont retenues : assainissement financier des entreprises ferroviaires, contractualisation et compensation des obligations de service public, exploitation commerciale des chemins de fer, introduction des forces du marché (soit par accès libre au marché, soit par appels d'offres pour l'attribution de droits exclusifs), séparation de la gestion de

l'infrastructure et de l'exploitation des services, accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, développement de l'interopérabilité, reconversion des personnels excédentaires, etc. Ces principes ont été traduits dans plusieurs textes, au premier rang desquels la directive 91/440 relative au développement de chemins de fer communautaires puis les trois paquets ferroviaires de 2001, 2004 et 2007. Cette politique a conduit à l'ouverture à la concurrence du transport international de marchandises (2003), puis du transport intérieur de marchandises (2007), enfin du transport international de voyageurs avec possibilité de cabotage (2010).

### Principaux textes communautaires relatifs au secteur ferroviaire

Textes	Principales dispositions
Directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Séparation comptable entre gestion de l'infrastructure et exploitation des services de transport</li> <li>• Ouverture de droits d'accès dans le cadre de regroupements internationaux et pour le transport combiné</li> </ul>
Directive 95/18	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition des critères d'attribution des licences aux entreprises ferroviaires européennes</li> </ul>
Directive 95/19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition des conditions de répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire</li> </ul>
1 <sup>er</sup> paquet ferroviaire : directives 2001/12, 2001/13 et 2001/14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture progressive des réseaux (<i>droit d'accès aux différents réseaux nationaux aux entreprises ferroviaires, pour les trafics de marchandises</i>)</li> <li>• Définition des conditions de l'exercice des droits d'accès (<i>mise en place d'une licence d'entreprise ferroviaire, à validité communautaire, et d'un certificat de sécurité, à validité nationale</i>)</li> <li>• Évolution de l'organisation et de la régulation du secteur (<i>répartition des capacités d'infrastructure par le gestionnaire d'infrastructure, mise en place d'organismes de contrôle destinés à assurer la correcte ouverture des réseaux</i>)</li> <li>• Libéralisation du fret international au plus tard le 15 mars 2003</li> </ul>
2 <sup>e</sup> paquet ferroviaire : directives 2004/51, 2004/52, 2004/53 et 2004/54	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libéralisation totale du fret au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2007</li> </ul>
3 <sup>e</sup> paquet ferroviaire : directives 2007/57, 2007/58 et 2007/59	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libéralisation du transport international de voyageurs<sup>1</sup> avec possibilité de cabotage<sup>2</sup> (sous conditions<sup>3</sup>) au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010</li> </ul>
Règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligation de conclure des contrats de service public pour les services conventionnés</li> <li>• Possibilité de mettre en concurrence l'attribution de contrats de service public (mais pas d'obligation : l'attribution de gré à gré demeure possible)</li> </ul>

Source : Centre d'analyse stratégique

**La volonté de l'Union européenne d'ouvrir le marché des services ferroviaires repose sur l'idée que la concurrence, correctement régulée, devrait permettre une production plus efficace et potentiellement moins consommatrice de fonds publics.**

(1) Article 1<sup>er</sup> (8) : « Les entreprises ferroviaires (établies dans un État membre) se voient accorder, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010, un droit d'accès à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs ».

(2) Article 1<sup>er</sup> (8) : « Au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre ».

(3) La directive limite le cabotage par son champ d'application (l'activité principale est le trafic international, le cabotage restant accessoire) et par ses conséquences sur l'activité de l'opérateur historique (le cabotage peut être limité dans le cas où il compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public).

La Commission européenne constate, dans ses livres blancs de 1996 et 2001, que le déclin du ferroviaire tient notamment aux liens entre les États et leurs opérateurs publics en monopole, avec pour conséquence une organisation rigide du secteur et une incapacité à s'adapter à l'évolution de la demande du marché. La Commission relève, à cet égard, que « *les problèmes rencontrés par les transports ferroviaires sont cependant largement dus aux relations entre l'État et les compagnies de chemins de fer. Les États ont généralement refusé aux compagnies de chemins de fer la liberté dont jouissent les entreprises commerciales. Outre des interférences politiques à des fins immédiates, les autorités ont eu tendance à exiger le maintien de services largement en dessous du seuil de rentabilité. Les investissements dans les chemins de fer ont souvent été inadéquats ou mal orientés, et ont donc pesé sur les finances publiques. Les gouvernements ont compensé les pertes par d'importantes subventions dénuées d'objectifs précis, tels que l'amélioration de l'efficacité. Par ailleurs, les objectifs financiers étaient souvent imprécis* »<sup>1</sup>.

De ce fait, le ferroviaire a perdu en compétitivité par rapport aux autres modes : dans le trafic de marchandises, son manque de fiabilité et de souplesse conjugué à la faible interopérabilité des réseaux lui a fait perdre son attractivité pour le trafic longue distance, pour lequel il pourrait pourtant avoir un avantage concurrentiel. Selon la Commission, une ouverture à la concurrence du marché des services ferroviaires doit permettre au rail de renforcer sa compétitivité et sa rentabilité et de conduire les compagnies nationales à se restructurer en profondeur. L'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, avec une expérience dans d'autres secteurs (logistique, intégration modale, développement commercial, etc.), doit permettre une amélioration de l'offre de services, adaptée aux demandes du marché et à l'écoute de ses évolutions. Au total, la Commission poursuit l'objectif d'améliorer l'efficacité de la production de services ferroviaires, afin d'accroître la part de marché du fer tout en allégeant les contributions publiques versées au secteur.

## 4 ■ La France en retard

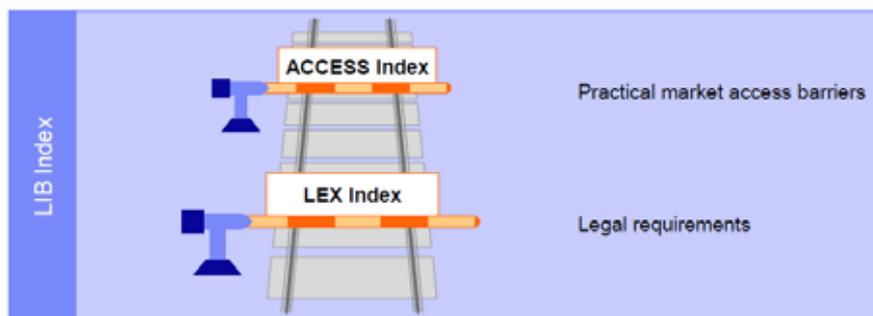
**Une étude est conduite régulièrement pour mesurer le degré d'ouverture des secteurs ferroviaires en Europe.** Commanditée par la Deutsche Bahn et réalisée par IBM Global Business Services, en collaboration avec le professeur Christian Kirchner de l'université Humboldt de Berlin, la dernière édition date d'avril 2011. Elle calcule pour chaque pays membre de l'Union européenne deux indices d'ouverture. Le premier est un indice « amont », qui évalue l'intensité des barrières légales ou pratiques à l'entrée sur le marché (indice LIB). Le second est un indice « aval », qui mesure les résultats de la dynamique concurrentielle dans les États membres à partir des données concernant le partage du marché et l'évolution des trafics et de la part modale du ferroviaire (indice COM). Ces indices reposent sur une analyse multicritères, qui présente des limites méthodologiques. En particulier, le choix des critères retenus et leur pondération sont largement subjectifs et peuvent apparaître contestables. Si les résultats obtenus par cette méthode sont donc en partie fragiles (et d'ailleurs contestés par des entreprises ferroviaires comme la SNCF), ils donnent toutefois une idée et un ordre de grandeur de la situation comparée des différents États membres au regard de l'ouverture à la concurrence.

---

(1) Commission européenne (1996), *Stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, Livre blanc, COM (96) 421 final, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, juillet, 53 p.

Mesurée par l'indice LIB, l'intensité des obstacles à l'entrée est évaluée à la fois sur les obstacles légaux (sous-indice LEX) et sur les obstacles opérationnels (sous-indice ACCESS). Le sous-indice LEX estime les exigences légales pour entrer sur le marché et prend en compte l'existence ou non d'une autorité de régulation indépendante. Ses principaux déterminants sont l'organisation de l'opérateur historique (degré de séparation entre l'infrastructure et l'exploitation des services de transport, degré de séparation entre activités de services, degré d'indépendance par rapport à l'État), le niveau de régulation de l'accès au marché (régime d'accès au marché, organisation des facilités essentielles) et les pouvoirs de l'autorité de régulation. Le sous-indice ACCESS vise à évaluer la réalité pratique des barrières à l'entrée du point de vue d'un nouvel opérateur ; ses déterminants essentiels sont le niveau des obstacles opérationnels (conditions d'accès au réseau, structure de la tarification), la part de marché accessible aux nouveaux entrants (dans le fret, les marchés voyageurs conventionnés et non conventionnés) et l'existence de barrières administratives (homologation du matériel roulant, licence d'exploitation, certificat de sécurité).

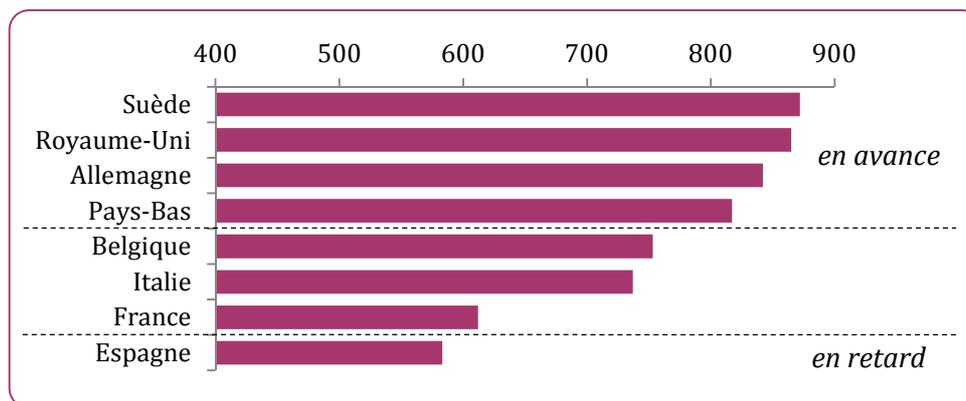
### Indice d'ouverture à la concurrence (indice LIB)



Source : IBM Global Business Services

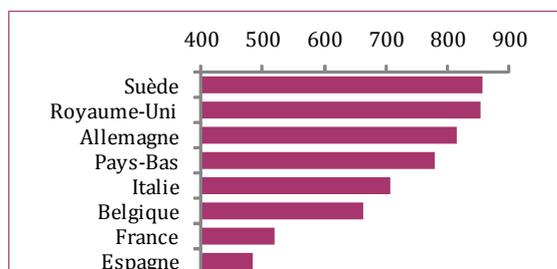
Selon cette étude de 2011, la France présenterait un retard par rapport à d'autres pays européens dans la mise en place de conditions favorables à l'ouverture de son marché ferroviaire de voyageurs. Dans l'évaluation de l'indice LIB, la France est juste au-dessus du groupe des pays en retard dans les conditions d'ouverture à la concurrence, contrairement au Royaume-Uni, à l'Allemagne, à la Suède et aux Pays-Bas, pays les plus en avance. Ce retard est particulièrement prononcé sur le marché du transport de voyageurs alors que la France connaît une situation plus ouverte sur le marché du fret. Selon cette étude, ce retard tient de manière équivalente à l'existence d'obstacles de nature légale et opérationnelle. Il convient toutefois de noter que la situation française est juridiquement conforme à la réglementation communautaire actuelle, qui ne prévoit pas l'ouverture des marchés domestiques de transport de voyageurs. Il n'existe donc pas formellement de barrière légale à l'entrée sur le marché français au regard du droit européen. Les obstacles de nature légale évalués dans cette étude traduisent donc une différence de dispositions juridiques entre la France et d'autres pays européens qui ont été au-delà du droit communautaire et non un écart dans l'application des règles de droit en vigueur.

### Indice d'ouverture à la concurrence (indice LIB)

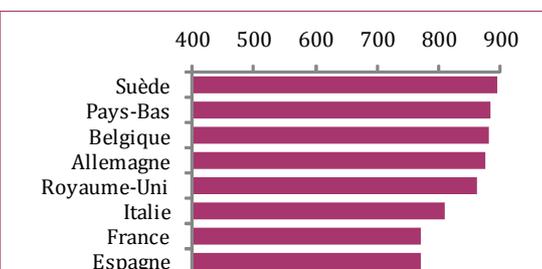


Source : données IBM Global Business Services

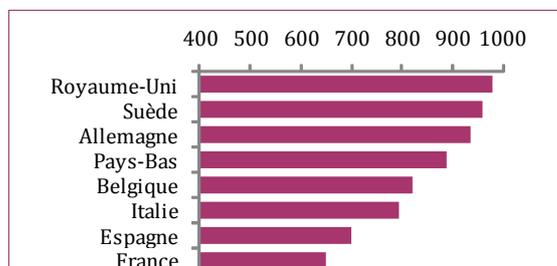
### Indice LIB pour le transport de voyageurs



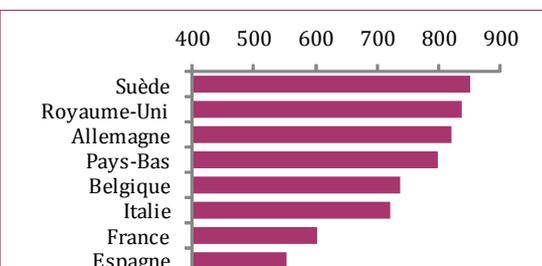
### Indice LIB pour le transport de marchandises



### Sous-indice LEX



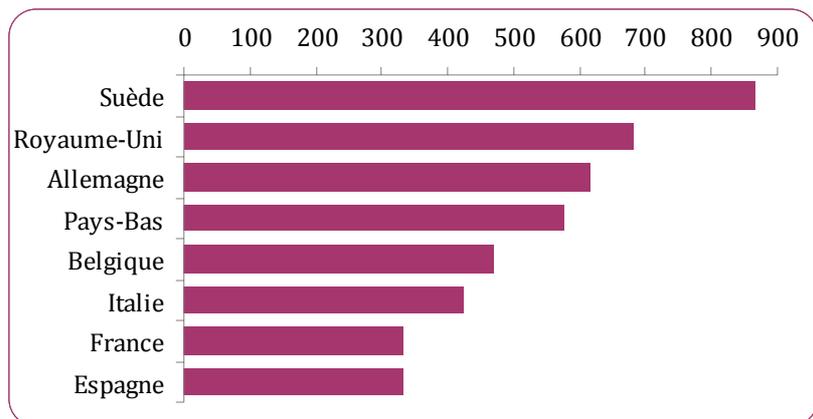
### Sous-indice ACCESS



Source : données IBM Global Business Services

La France n'ayant pas anticipé l'ouverture de son marché ferroviaire intérieur de voyageurs, cela conduit à une situation concurrentielle très limitée. L'indice COM mesure la dynamique d'ouverture des marchés, principalement à partir des parts de marché des nouveaux entrants, du nombre d'opérateurs extérieurs à l'opérateur historique et de l'évolution de la part modale du fer. À cette aune, il apparaît que la France présente une intensité concurrentielle faible (indice de l'ordre de 300) à l'instar de l'Espagne mais à la différence des Pays-Bas et de l'Allemagne (indice supérieur à 600) et surtout du Royaume-Uni (indice supérieur à 800).

### Indice d'ouverture à la concurrence (indice COM)



Source : données IBM Global Business Services



## Chapitre 3

# Les modalités de l'ouverture à la concurrence

**L'absence de perspectives claires sur l'évolution du transport ferroviaire de voyageurs et sur la stratégie de l'État est insatisfaisante pour tous les acteurs du secteur.** L'ouverture à la concurrence apparaît désormais incontournable, elle a été énoncée par les autorités européennes et françaises. Cependant, aucun calendrier n'a pour l'heure été arrêté et les modalités de cette ouverture n'ont pas été définies, la France maintenant un monopole légal sur l'ensemble du transport intérieur de voyageurs. L'ambiguïté actuelle est préjudiciable pour l'image du chemin de fer français, alors que les autres systèmes ferroviaires européens sont déjà ouverts à la concurrence. Elle empêche les acteurs du secteur (entreprises ferroviaires, salariés, collectivités publiques) de se préparer convenablement aux transformations importantes que l'ouverture à la concurrence va engendrer. En particulier, les discussions sur le cadre social de l'ouverture entre organisations syndicales et entreprises ferroviaires nécessitent au préalable un signal clair des pouvoirs publics. L'ouverture à la concurrence comme la définition des conditions relevant de la responsabilité de l'État et du législateur, il leur appartient de tracer dès maintenant des perspectives lisibles sur les évolutions du secteur ferroviaire pour les années à venir.

**L'anticipation par la France de l'ouverture inéluctable du transport ferroviaire, pour les transports conventionnés, pourrait constituer un levier de transformation du secteur et une occasion unique de repositionner les acteurs français au centre du secteur ferroviaire européen.** Deux attitudes sont possibles : l'attentisme, qui conduit à subir le changement sans l'anticiper, comme pour le fret ferroviaire, ouvert depuis 2007 et dont la baisse de trafics déstabilise gravement l'équilibre de la SNCF et du secteur ferroviaire français ; l'anticipation, qui permet d'utiliser la concurrence comme un levier de transformation du secteur (notamment sur les questions sociales : on imagine mal que des négociations puissent s'ouvrir sans que l'État prenne l'initiative et fasse la démonstration de son engagement) et de préparer les acteurs à l'évolution du ferroviaire en leur donnant la visibilité nécessaire. Cette clarification et cet engagement du gouvernement en faveur de l'ouverture correspondent d'ailleurs à une demande répétée de la direction de la SNCF et constitueraient pour la France un avantage stratégique dont il serait regrettable de se priver. L'entreprise nationale souffre du manque de visibilité du secteur ferroviaire français et se trouve en porte-à-faux sur le marché européen par rapport aux autres grands opérateurs (notamment la Deutsche Bahn), qui ont fait le choix de la concurrence depuis longtemps.

### RECOMMANDATION N° 1

**Tracer dès à présent des perspectives claires pour l'ouverture à la concurrence progressive du transport ferroviaire de voyageurs en annonçant un calendrier et en définissant les modalités.**

## 1 ■ Le transport de voyageurs, un quasi-monopole de la SNCF

Le droit français dispose que l'ensemble des services de transport ferroviaire de personnes (à l'exception des services internationaux avec cabotage) est conventionné avec la SNCF. L'article L. 1221-3 du code des transports prévoit ainsi que ces services sont ou bien organisés en régie, ou bien confiés à une entreprise sous convention avec les autorités organisatrices de transport compétentes. L'article L. 2121-4 ajoute que les services régionaux font l'objet d'une convention entre les régions, qui sont autorités organisatrices (article L. 2121-3), et la SNCF. Enfin, l'article L. 2141-1 prévoit que la SNCF est chargée de l'exploitation des services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national. La seule exception à ce monopole légal de la SNCF concerne les dessertes en cabotage réalisées à l'occasion d'une liaison internationale librement organisée par une entreprise ferroviaire ; cette exception est encadrée par l'article L. 2121-12, qui dispose qu'une autorité organisatrice, sous le contrôle de l'autorité de régulation, peut limiter, voire interdire ces dessertes en cabotage si elles compromettent l'équilibre économique d'un contrat de service public ou si leur objet principal n'est pas le transport de voyageurs entre des gares situées dans différents États membres de l'Union européenne.

Même si le droit européen prévoit d'ores et déjà la possibilité de mettre en concurrence l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire, une ouverture complète du transport de voyageurs par chemin de fer supposera une modification du droit national. Les règles européennes prévoient la possibilité (sans obligation) de mettre en concurrence les exploitants ferroviaires dans le cas des contrats de service public (règlement 1370/2007, voir l'analyse *infra*). Compte tenu de l'état du droit français, qui confie légalement l'exploitation de l'ensemble des services intérieurs de transport ferroviaire de voyageurs à la SNCF, sauf en cas de cabotage sur des dessertes internationales, une ouverture à la concurrence du marché national suppose, au préalable, une modification du code des transports. Par ailleurs, le droit actuel comporte peut-être des exigences de services spécifiquement fixées à la SNCF, en tant qu'opérateur historique. Une adaptation des textes correspondants pour placer l'ensemble des entreprises présentes sur le réseau dans les mêmes conditions devrait dans ce cas être réalisée.

Enfin, la question des missions de service universel confiées à la SNCF dans l'organisation actuelle du secteur ferroviaire devra être traitée à l'occasion de l'ouverture à la concurrence. Le bon fonctionnement du système ferroviaire suppose que des missions de service universel soient assurées, qui ne relèvent pas toutes de la gestion de l'infrastructure. Il s'agit par exemple de la gestion des crises sur le réseau, de missions régaliennes (police ferroviaire, participation à la défense nationale), de missions stratégiques (élaboration des normes) ou de missions relevant de la gestion des ressources humaines (formation, médecine d'aptitude). Compte tenu de l'organisation actuelle du système français, ces missions sont confiées en grande partie à la SNCF (par des textes ou par la pratique). L'ouverture à la concurrence ne remettra pas nécessairement en cause cette organisation mais nécessitera *a minima* que ces missions de service universel soient clairement identifiées et que les responsabilités dans leur réalisation soient précisément établies.

### RECOMMANDATION N° 2

**Adapter le code des transports pour permettre l'ouverture à la concurrence du marché national du transport de voyageurs.**

## 2 ■ Deux formes d'ouverture, des combinaisons multiples

En premier lieu, la concurrence *dans* le marché est caractérisée par un accès libre (« *open access* ») à l'infrastructure pour toute entreprise ferroviaire. Les entreprises sont, dans ce cas, en compétition les unes avec les autres et déterminent librement la consistance de leur offre (politique de prix, dessertes, fréquences, nature du matériel roulant, services à bord, etc.) dans la limite de la capacité de l'infrastructure. Cette liberté d'organisation de l'offre peut cependant être encadrée pour des raisons de sécurité (homologation du matériel roulant, certification des personnels de conduite et d'accompagnement) ou pour garantir l'efficacité du système (mutualisation des grilles horaires, organisation des correspondances, etc.). La concurrence dans le marché peut être effective, avec la présence de plusieurs opérateurs économiques en compétition sur le même segment de marché, ou potentielle, avec la présence d'une seule entreprise mais la possibilité pour tout opérateur de pouvoir entrer à tout moment sur le marché (marché « contestable »). Ce mode d'organisation ne concerne pas les services de transport non rentables mais uniquement les services entraînant un profit pour les opérateurs.

La concurrence *dans* le marché présente plusieurs avantages :

- la définition de l'offre de services (dessertes, prix, etc.) est réalisée par les entreprises ferroviaires (et non par les autorités publiques) en fonction de la disposition à payer des usagers, en prenant en compte la concurrence modale et intermodale ;
- l'entrée et la sortie du marché sont libres (dans la limite des coûts d'entrée et de sortie irrécouvrables qui peuvent exister) ;
- la concurrence peut entraîner une baisse de prix et une hausse des fréquences au bénéfice des usagers.

Des inconvénients peuvent cependant être craints :

- le risque existe d'une instabilité de l'offre de service (reconfiguration régulière de l'offre de service pour optimiser la rentabilité) ;
- le niveau d'ouverture à la concurrence est dépendant du niveau de tarification de l'infrastructure (si ce dernier est trop élevé, la possibilité d'opérer en accès libre est réduite) ;
- il n'y a pas *a priori* de coordination de l'offre des différents opérateurs ferroviaires (pas de continuité tarifaire, pas de correspondances, etc.) ;
- le partage du financement du secteur ferroviaire peut être modifié au détriment des contribuables (la rentabilité de certaines liaisons ferroviaires est utilisée pour financer, par péréquation interne à l'opérateur historique, des liaisons plus faiblement rentables ; en cas d'écroulement par de nouveaux entrants des liaisons les plus rentables, la péréquation interne financée par les usagers serait réduite et le maintien des liaisons non rentables nécessiterait l'apport d'un financement public).

En second lieu, la concurrence *pour* le marché est caractérisée par l'exploitation de services ferroviaires dans le cadre de contrats de service public. Ces contrats donnent des droits exclusifs à leur titulaire sur un segment de marché donné, pour une offre précise et sur une durée limitée. L'obtention de ces droits exclusifs dans le

cadre de contrats de service public peut être réalisée suite à un appel d'offres avec mise en concurrence sous le régime du règlement 1370/2007 précité. Ce mode d'organisation concerne directement les services de transport non rentables : le contrat de service public peut dans ce cas être attribué à l'opérateur qui demande le moins de subventions publiques pour l'exploitation des services définis par la puissance publique. Il peut également concerner les services de nature commerciale : l'octroi d'une « franchise » pour une offre donnée et sur une période définie peut dans ce cas faire l'objet d'une mise aux enchères.

La concurrence *pour* le marché présente plusieurs avantages :

- l'offre de services ferroviaires est décidée par les autorités publiques au-delà du seul objectif de rentabilité économique (continuité du service, aménagement et couverture homogène du territoire, etc.) ;
- la mise en concurrence de l'attribution de contrats de service public permet de révéler les coûts des services de transport et de réduire les contributions publiques au système ferroviaire ;
- les contrats de service public permettent la définition d'une offre stable dans le temps et une mise en cohérence des services en termes de politique tarifaire, de grilles horaires, d'information aux voyageurs... ;
- le niveau de service ne dépend pas du niveau de la tarification de l'infrastructure.

Elle présente toutefois plusieurs inconvénients :

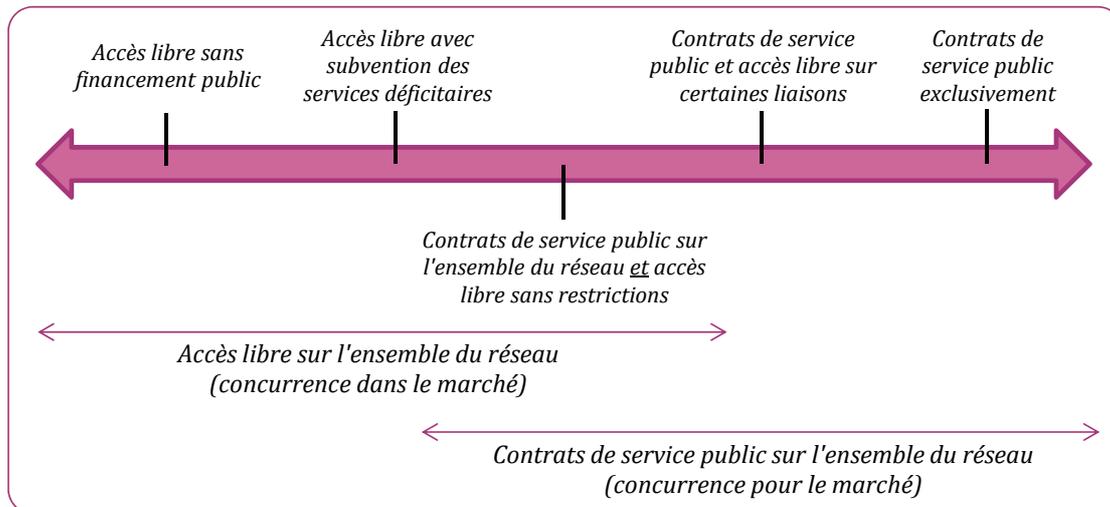
- la définition de l'offre s'adapte plus lentement à la demande et les innovations dans les services offerts peuvent être plus réduites qu'en cas de concurrence avec accès libre ;
- le niveau de services dépend des subventions publiques disponibles et peut être revu en fonction de la contrainte budgétaire ;
- des contrats de service public de trop grande taille peuvent constituer des barrières à l'entrée importantes pour des opérateurs alternatifs ;
- le processus d'appel d'offres et de gestion de contrats de service public produit des coûts de transaction<sup>1</sup> pour les autorités publiques.

**Plusieurs modalités d'ouverture peuvent être organisées entre la concurrence dans le marché et la concurrence pour le marché.** Entre ces deux situations, un mix est possible (*cf. figure suivante*).

---

(1) Coûts d'organisation et de gestion des relations contractuelles (recours à des conseils juridiques et financiers, recrutement de personnels pour la préparation, la passation et le suivi des contrats, etc.).

### Modes d'organisation possibles de la concurrence



Source : DG Trésor-Centre d'analyse stratégique

**Les conséquences industrielles de la concurrence doivent être prises en compte dans le choix des modalités d'ouverture.** L'organisation de la concurrence peut avoir des effets très différenciés sur les opérateurs économiques selon la forme d'ouverture retenue. De ce point de vue, deux modèles s'opposent en Europe :

- *le modèle britannique, qui repose sur le conventionnement du transport de voyageurs dans des grandes « franchises », s'est accompagné du démantèlement de l'opérateur historique* : la restructuration du secteur ferroviaire britannique au début des années 1990 a conduit à l'organisation du transport national et régional de voyageurs sous la forme de franchises géographiques de grande taille (le réseau britannique est découpé en une vingtaine de franchises), attribuées par l'État (*Department for Transport*) aux entreprises ferroviaires par appels d'offres avec mise en concurrence. Cette organisation s'est accompagnée du démantèlement vertical (séparation de l'exploitation des services de transport et de la gestion de l'infrastructure) et horizontal (découpage et revente des actifs du transporteur historique à des entreprises ferroviaires privées) de l'opérateur historique British Rail. Les services de transport ferroviaire de voyageurs étant aujourd'hui assurés par un grand nombre d'entreprises privées, le Royaume-Uni ne dispose plus d'opérateur ferroviaire national important qui pourrait jouer un rôle économique dans le marché européen ;
- *le modèle allemand a utilisé la concurrence pour transformer l'opérateur national et le renforcer sur le marché européen* : l'Allemagne a fait le choix au début des années 1990, au moment de sa réunification, à la fois de refondre en profondeur l'organisation industrielle de son secteur ferroviaire (fusion des deux opérateurs historiques Deutsche Bundesbahn et Deutsche Reichsbahn, désendettement du secteur, réforme du statut des cheminots, séparation comptable des activités de services de transport et d'infrastructure) et de l'ouvrir immédiatement à la concurrence. Les modalités d'ouverture retenues ont toutefois permis au nouvel opérateur national public Deutsche Bahn de se transformer, d'accroître sa productivité, de devenir la principale entreprise ferroviaire en Europe et de se développer fortement à l'étranger (principalement dans le transport de fret). Le choix d'ouvrir les services longue distance à la concurrence dans le marché et de laisser les autorités régionales (Länder) décider de mettre en concurrence ou non

l'opérateur national pour l'attribution des contrats de services publics de transport régional (concurrence pour le marché) a de fait permis une ouverture très progressive du marché du transport de voyageurs. Après quinze années d'ouverture, les concurrents ont gagné moins de 20 % de parts de marché dans le transport régional et, hormis quelques tentatives d'entrée peu fructueuses, le marché du transport longue distance demeure le quasi-monopole de la Deutsche Bahn. Cette organisation a permis tout à la fois de tirer les bénéfices collectifs de la concurrence (baisse des concours publics, accroissement de l'offre) et de renforcer l'importance industrielle de l'opérateur national.

Le choix des modalités d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire doit donc bien intégrer ses conséquences industrielles sur les opérateurs en place. Le découpage des services de transport en grandes franchises peut s'accompagner de la disparition de l'opérateur historique. Une ouverture plus progressive, combinant concurrence dans le marché pour la longue distance et concurrence pour le marché, organisée localement et coordonnée dans le temps, pour les transports régionaux peut être articulée avec une stratégie industrielle reposant sur le maintien au moins partiel d'un grand opérateur national.

### 3 ■ Dans le cas des services conventionnés, l'ouverture devra se faire par attribution concurrentielle des contrats de service public avec un allotissement adapté

Le développement ci-dessous rejoint le rapport Grignon sur de nombreux points. Les spécificités des transports conventionnés en Île-de-France ne sont pas prises en compte ici et devraient faire l'objet d'une étude *ad hoc*. L'imbrication des acteurs (RATP, STIF, SNCF, RFF, État) et les questions particulières à la situation de la région parisienne (saturation des infrastructures, importance de la régularité et de la qualité de service, niveau d'insécurité plus élevé) rendent toute transformation plus complexe que sur le reste du territoire. L'effet de l'arrivée de nouveaux acteurs sur le délicat équilibre opérationnel des transports collectifs franciliens devrait donc être examiné avec précision avant toute décision.

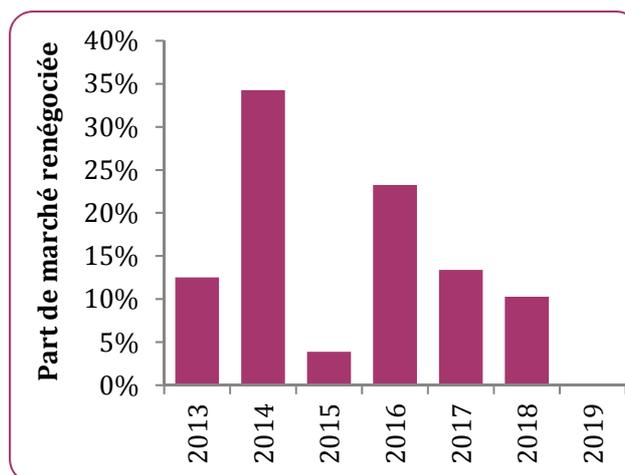
#### 3.1. En raison de l'importance de leur financement public, les services conventionnés seront ouverts à la concurrence pour le marché

**Le caractère non rentable des services conventionnés (TER, trains d'équilibre du territoire) conduit à privilégier une ouverture à la concurrence pour le marché.** Compte tenu du faible niveau des recettes commerciales et de l'importance des subventions publiques pour l'exploitation des services actuellement conventionnés, laisser les opérateurs économiques organiser librement le marché du transport sans intervention publique reviendrait, pour l'essentiel, à mettre fin à une grande partie des dessertes existantes. Cette situation serait contraire à l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics de développer les transports collectifs. Il est donc nécessaire d'envisager préférentiellement une ouverture à la concurrence pour le marché avec des contrats de service public sur l'ensemble des services ferroviaires de voyageurs concernés. Chaque contrat confère à l'opérateur ferroviaire retenu des droits exclusifs d'exploitation sur un périmètre géographique et fonctionnel et pour une période de temps donnée et prévoit, le cas échéant, une compensation financière permettant d'équilibrer son compte d'exploitation et de rémunérer son capital.

La réglementation européenne permet d'ores et déjà aux autorités organisatrices (sans les y obliger) de mettre la SNCF en concurrence si elles le souhaitent. Le règlement européen n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route dispose que ces services peuvent être fournis directement par les autorités organisatrices sauf interdiction par la législation nationale (article 5.2). À défaut de gestion directe, l'attribution des contrats de service public doit faire l'objet d'une mise en concurrence (article 5.3). Il peut cependant être dérogé à cette obligation dans plusieurs cas, singulièrement pour les transports par chemins de fer, sauf si la législation nationale ne le permet pas (article 5.6). La supériorité de ce règlement européen sur la loi française dans l'ordre juridique interne conduit donc à permettre dès à présent aux autorités organisatrices qui le souhaiteraient de placer la SNCF en concurrence pour l'exploitation de tout ou partie des transports ferroviaires de leur compétence. Cette mise en concurrence n'est cependant pas obligatoire, la loi française n'interdisant pas la dérogation prévue à l'article 5.6 du règlement européen.

L'ouverture à la concurrence sera donc dépendante des dates de renégociation des contrats de service public et du choix des autorités organisatrices. Sauf dénonciation de conventions en cours d'exécution, la mise en concurrence interviendra le plus probablement au moment de la renégociation des contrats de service public. La date de cette renégociation diffère selon les conventions. Le rythme de l'ouverture dépend donc étroitement de la date de renégociation des contrats de service public pour chaque autorité organisatrice et de la taille des marchés concernés (en termes d'offre). Il apparaît à cet égard que la totalité des contrats de service public de TER seront renégociés sur une période de sept ans entre 2013 et 2019 (avec des renégociations importantes en 2014 et 2016). Par ailleurs, la convention entre l'État et la SNCF pour l'exploitation des trains d'équilibre du territoire prend fin en 2013.

#### Part de marché des TER (part de l'offre nationale pour l'année 2008) renégociée entre 2013 et 2019



Source : ministère des Transports

### 3.2. L'allotissement géographique des services conventionnés doit contribuer à la réalisation des gains attendus de la concurrence

Dans le cas de services de transport mis en concurrence pour le marché, la question de leur périmètre physique et géographique – c'est-à-dire la taille du contrat de service public soumis à appel d'offres et le niveau de leur allotissement – se pose de manière aiguë. Elle conditionne en grande partie le fonctionnement concurrentiel du marché. Trois degrés d'allotissement peuvent être envisagés de manière générale.

*Un allotissement ligne à ligne* : cette option correspond au découpage fin des services de transport et au conventionnement de chaque desserte prise individuellement. Cette situation existe d'ores et déjà ponctuellement pour certains services entre plusieurs régions (par exemple entre la SNCF et les régions Limousin et Centre pour la circulation d'un TGV entre Lille et Brive). Généralisé à l'ensemble des services conventionnés (TER, trains d'équilibre du territoire), un tel système d'allotissement serait difficile à gérer pour les autorités organisatrices de transport et pour les entreprises ferroviaires. Il supposerait la définition fine de la consistance des services attendus et la connaissance détaillée de la comptabilité de chaque ligne. Une telle segmentation du marché pourrait engendrer des désoptimisations et des coûts de transaction et d'administration très importants. Elle pourrait également conduire les opérateurs de transport à privilégier les lignes les plus rentables, les plus dynamiques ou les plus simples à exploiter et à refuser de poser leur candidature pour l'exploitation des lignes les plus difficiles.

*Un contrat global sans allotissement* : cette situation revient, pour une autorité organisatrice donnée, à conclure un unique contrat de service public pour l'ensemble des services de transport de sa responsabilité et à confier à un seul opérateur la tâche de produire le service attendu en échange d'une contribution publique. Ce mode de fonctionnement est celui en vigueur actuellement entre la SNCF et les régions et le STIF respectivement pour les services TER et Transilien et avec l'État pour les trains d'équilibre du territoire. Il est aussi généralement utilisé pour l'organisation des transports publics urbains dans les agglomérations françaises. En l'absence de concurrence, ce système présente le mérite d'être simple pour les autorités organisatrices de transport mais accroît fortement l'asymétrie d'information avec l'opérateur en monopole. Dans le cas d'une mise en concurrence, même dans la situation où les candidats ont un accès équitable et non discriminatoire aux moyens de production du service (par le transfert de personnels et de matériel roulant, par exemple), l'opérateur historique conserverait des avantages compétitifs (hors prix) substantiels (connaissance du réseau et des dessertes, expérience des relations avec les autorités organisatrices, préexistence de procédures de gestion des personnels et des matériels, etc.) qui pourraient réduire fortement l'intensité concurrentielle. En outre, l'importance des investissements à consentir pour répondre aux appels d'offres risque de limiter sérieusement le nombre de concurrents.

*Un allotissement par groupe de lignes* : cette situation moyenne entre un allotissement ligne par ligne et un contrat global permet à une autorité organisatrice de regrouper plusieurs dessertes complémentaires sur un périmètre géographique pertinent en gardant toutefois un conventionnement de dimension intermédiaire. Ce mode de fonctionnement doit permettre de concilier l'objectif de développement de la concurrence et la minimisation des coûts de transaction ou des risques de pertes

d'économies d'échelle. Il doit permettre, en particulier, de grouper des lignes faiblement rentables ou difficiles à exploiter et des services plus dynamiques. L'allotissement par groupe de lignes est utilisé, par exemple, en Allemagne par les Länder pour la mise en concurrence des services régionaux de voyageurs et dans de nombreux pays européens pour le transport public urbain.

**La littérature économique montre, à cet égard, qu'un allotissement par groupe de lignes permet de trouver un équilibre optimal entre la recherche des économies d'échelle, la minimisation des coûts de transaction et d'interconnexion et le bon fonctionnement concurrentiel des marchés.** Des travaux économiques ont été menés récemment sur la question de la taille optimale des appels d'offres de transports collectifs, dans le secteur ferroviaire<sup>1</sup> et dans le transport public urbain<sup>2</sup>. Ils montrent que l'équilibre d'un marché de transport ne dépend pas uniquement de l'examen des rendements d'échelle, comme l'analyse économique traditionnelle pouvait le laisser penser. Au contraire, d'autres travaux soulignent que l'allotissement d'un marché de transport peut certes engendrer des pertes de rendements d'échelle, mais qui peuvent être compensées par les bénéfices tirées d'une plus grande concurrence, notamment en termes d'efficacité sur les coûts<sup>3</sup>. Il convient donc de trouver un équilibre entre plusieurs facteurs, conditionnés par le niveau d'allotissement d'un marché de transport collectif :

- l'existence de *rendements d'échelle* peut conduire à minorer le coût de production d'un service de transport sur un périmètre géographique large. L'allotissement de services de transport doit donc écarter le risque de pertes d'économies d'échelle. Pour cela, la détermination du périmètre pertinent d'allotissement est importante ;
- les *effets de réseau*, obtenus notamment grâce à des systèmes tarifaires et d'information des usagers intégrés et uniformes, permettent de réduire les coûts d'interconnexion pour les consommateurs ;
- les *coûts de gestion* pour les autorités organisatrices de transport sont réduits dans le cas d'un marché de service global sans allotissement. Un découpage trop fin des services de transport peut engendrer des coûts de transaction importants pour les collectivités publiques concernées pour la passation des marchés et le suivi contractuel ;
- le *bon fonctionnement concurrentiel des marchés* suppose que les services de transport soumis à appels d'offres puissent effectivement être contestés à l'opérateur historique par de nouveaux entrants. La concurrence permet alors de réduire les rentes informationnelles du monopole, d'améliorer l'efficacité productive et de diminuer le niveau de concours publics nécessaires pour le financement des services concernés.

---

(1) Lévêque J. (2007), « Allotissement et rendements d'échelle, application aux réseaux de transport ferroviaire », *Économie et prévision*, n° 178-179 2007/4-5, p. 147-159.

(2) Roy W. (2007), *Réglementation, gouvernance et performance des services publics de transport collectif urbain*, thèse pour le doctorat en sciences économiques, université Lumière-Lyon 2.

(3) Gasmi F., Laffont J.-J. et Sharkey W. W. (2002), « The natural monopoly test reconsidered: An engineering process-based approach to empirical analysis in telecommunications », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 20, n° 4, p. 435-459.

## Avantages et inconvénients du monopole et de l'allotissement

	Marché non allotis	Marchés allotis
<b>Bénéfices</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Économies d'échelle</li> <li>• Unicité de l'information et de la tarification</li> <li>• Faiblesse des coûts de gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroissement de l'efficacité productive</li> <li>• Amélioration de la qualité de service</li> <li>• Réduction des concours publics</li> </ul>
<b>Risques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rentes informationnelles du monopole</li> <li>• Inefficacité productive</li> <li>• Surcoûts pour les collectivités publiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multiplicité des systèmes de tarification</li> <li>• Fractionnement de l'information voyageurs</li> <li>• Coûts de transaction pour les AOT</li> <li>• Pertes d'économies d'échelle</li> </ul>

Source : DG Trésor-Centre d'analyse stratégique

Dans le cas du transport ferroviaire régional de voyageurs, certaines études montrent qu'il n'existe pas de manière significative de rendements de taille croissants et que le maintien d'un monopole à l'échelle régionale n'a donc pas de pertinence économique<sup>1</sup>. L'étude économétrique des données de coûts et de trafics par région et par section de lignes régionales sur la période 1992-1998 permet ainsi de constater que, si les rendements de densité sont significativement croissants (élasticité du coût au trafic, à réseau constant), les rendements de taille (qui mesurent l'effet de la taille du réseau sur les coûts) ne le sont pas. Autrement dit, une réduction de la taille des réseaux, jusqu'à un certain point, ne provoque pas de perte d'économies d'échelle significatives mais permet une arrivée plus aisée de nouveaux entrants sur le marché. Sous réserve d'une maîtrise des risques liés aux coûts de transaction et à l'effet de réseau, l'optimum collectif consiste donc à allotir les marchés régionaux. Une analyse de la taille idéale des sous-réseaux conduirait à recommander un allotissement des services régionaux, selon les régions, en trois à dix lots<sup>2</sup>, soit *des marchés de l'ordre de 1 à 3 millions de trains.km*<sup>3</sup>. Les régions où le réseau a la plus faible extension pourraient ne pas allotir.

Cette analyse économique rejoint les résultats empiriques du marché du transport ferroviaire régional en Allemagne, ouvert à la concurrence depuis les années 1990. La régionalisation du transport ferroviaire local a donné aux Länder allemands au milieu des années 1990 la compétence dans la définition des services de transports de voyageurs sur leur périmètre géographique. Depuis cette date, il apparaît que les Länder ont fait des choix d'organisation différents pour leurs transports régionaux. En particulier, le degré d'ouverture à la concurrence de ces marchés varie d'un Land à l'autre. En revanche, l'allotissement des services de transport a été retenu par tous les Länder pour permettre l'arrivée progressive de nouveaux opérateurs ferroviaires et la réalisation de gains d'efficacité par rapport à la situation antérieure de monopole de la Deutsche Bahn. De fait, l'analyse des appels d'offres programmés par les Länder sur

(1) Voir Lévêque J. (2007), *op. cit.*

(2) *Ibidem.*

(3) Les marchés régionaux TER ont une taille comprise entre 3,3 millions de trains.km (Haute-Normandie) et 30,7 millions de trains.km (Rhône-Alpes) en 2008.

la période 2008-2015 montre que la taille moyenne des marchés de trains express ou omnibus régionaux est de *1,6 million de trains.km*<sup>1</sup>.

**L'analyse sur le secteur ferroviaire est, par ailleurs, corroborée par les travaux récents sur les transports publics urbains**<sup>2</sup>. L'organisation des transports publics urbains est caractérisée en France par une mise en concurrence périodique par appel d'offres, par l'absence d'allotissement de ces appels d'offres et par la faible intensité concurrentielle du marché (entre 2005 et 2008, 72 % des contrats ont donné lieu à reconduction de l'opérateur sortant ; les trois principales entreprises du secteur concentrent 77 % des déplacements des réseaux de transport urbain en 2008 ; le nombre de réponses aux appels d'offres est très réduit)<sup>3</sup>, dans un contexte de forte augmentation des coûts d'exploitation à la charge des collectivités publiques (+ 30 % entre 2001 et 2008)<sup>30</sup>. D'autres pratiques existent ailleurs en Europe concernant l'allotissement des marchés de transport public urbain, notamment dans les agglomérations des pays scandinaves (Stockholm, Helsinki, Copenhague) et anglo-saxons (Londres). Une étude économétrique récente sur des données des réseaux de transports urbains français<sup>4</sup> montre, à cet égard, qu'il est préférable d'allotir la production de modes de transport distincts (bus, métro, tramway) et qu'il existe une taille optimale des réseaux de bus, de l'ordre de 1,5 million de véhicules.km, au-delà de laquelle l'allotissement est préférable à un contrat global. D'ailleurs, dans son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs, l'Autorité de la concurrence « *invite les autorités organisatrices à engager une réflexion sur l'allotissement de leurs appels d'offres de transport public, tout en prenant en considération les intérêts des usagers* ».

**L'allotissement géographique des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs contribue à la réalisation des gains attendus de la concurrence.** Pour être efficace, l'allotissement doit remplir plusieurs conditions, notamment en préservant une unité dans les systèmes de production, de tarification et d'information des voyageurs et en regroupant les lignes de transport sur un périmètre géographique pertinent d'une taille de l'ordre de 1 à 3 millions de trains.km. Par ailleurs, une surveillance précise de l'état concurrentiel des marchés, par le régulateur sectoriel et par l'Autorité de la concurrence, est indispensable pour tirer tous les bénéfices attendus d'une mise en concurrence.

**L'allotissement permet également de tester progressivement les procédures, et d'analyser les résultats, avant d'en étendre le champ d'application lorsque cela se révèle pertinent.**

### **3.3. L'allotissement fonctionnel est également envisageable**

**L'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs recouvre plusieurs prestations, qui pourraient être confiées à des opérateurs différents dans le cas des services conventionnés.** Au-delà de la seule circulation des trains

---

(1) Source : association fédérale des autorités organisatrices des transports régionaux (Bundesarbeits-Gemeinschaft Schienenpersonennahverkehr BAG-SPNV), <http://spnv.de/website/cms/upload/fakten/2007-05-31-Vergabekalender.pdf>.

(2) Voir Roy W. (2007), *op. cit.*

(3) Groupement des autorités responsables de transport (2009), L'année 2008 des transports urbains, Paris, site Internet du GART, 45 p.

(4) Voir Roy W. (2007), *op. cit.*

sur le réseau, l'exploitation d'une liaison ferroviaire nécessite des prestations diverses : distribution, maintenance du matériel roulant, services en gare, etc. Dans l'organisation actuelle, ces prestations sont intégrées au sein de la SNCF. La mise en concurrence des services conventionnés peut permettre d'envisager d'autres modes d'organisation avec l'allotissement fonctionnel des différentes prestations concourant à l'exploitation d'un service ferroviaire, c'est-à-dire à l'attribution en lots séparés de ces prestations. Une autorité organisatrice qui choisirait de mettre en appel d'offres l'exploitation d'un groupe de lignes sur son territoire pourrait ainsi décider de confier un service connexe (la distribution par exemple) par un autre appel d'offres à un autre opérateur que celui retenu pour l'exploitation.

**Le choix de procéder à l'allotissement fonctionnel des services conventionnés pourrait être laissé aux autorités organisatrices, sous réserve des prestations gérées nationalement.** Dans le cadre de la définition du périmètre de conventionnement, chaque autorité organisatrice pourrait décider de séparer ou non en plusieurs lots l'exploitation des services ferroviaires. En cas d'allotissement, les relations entre les différents acteurs pourraient être contractualisées et une attention particulière devrait être réservée à la gestion des interfaces entre opérateurs pour s'assurer de la bonne circulation de l'information et du respect des droits et obligations de chacun. Ce choix d'allotir ou non certains services conventionnés dépend en tout état de cause de l'organisation retenue pour certaines prestations. C'est le cas singulièrement de la gestion de l'ensemble des gares et des services afférents, actuellement confiée nationalement à la branche Gares & Connexions de la SNCF. L'évolution du secteur ferroviaire pourrait cependant conduire à des modes d'organisation différents et laisser davantage de latitude aux autorités organisatrices pour la gestion des prestations aujourd'hui intégrées au sein de l'opérateur historique (*voir infra*).

### **3.4. La concurrence du transport régional peut être l'occasion de poser la question de l'organisation multimodale des lignes faiblement fréquentées**

Dans son rapport de 2009 sur le bilan de la régionalisation des TER<sup>1</sup>, la Cour des comptes met en avant l'importance de « *décourager l'usage du train dans les zones où il est à la fois financièrement et écologiquement beaucoup plus coûteux que l'exploitation des TER en mode routier* ». Cette proposition découle de l'analyse de l'avantage économique et environnemental de solutions de transport public sur route (bus cadencés, minibus, etc.) par rapport aux liaisons ferroviaires actuelles. D'un point de vue environnemental, notamment, la Cour constate ainsi que « *le maintien de liaisons ferroviaires faiblement utilisées n'est pas justifiable d'un point de vue écologique (...)* Si l'on considère les taux moyens constatés sur les liaisons régionales, les émissions de CO<sub>2</sub> par voyageur-kilomètre sont plus faibles (de 30 % environ) pour les autocars que pour les trains ».

**L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire peut être l'occasion d'optimiser le système de transport régional de voyageurs en développant une offre multimodale, lorsque c'est pertinent.** Un des objectifs de l'ouverture à la concurrence consiste à permettre aux différentes entreprises présentes sur le marché de développer de nouvelles solutions techniques ou commerciales pour offrir un

---

(1) Cour des comptes (2009), *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Rapport public thématique, Paris, octobre, 149 p.

service de qualité à un coût de production réduit. Dans le cas du transport régional de voyageurs, l'innovation dans la production du service de transport peut être de trouver la meilleure solution économique pour assurer le plan de desserte fixé par l'autorité organisatrice. Comme le montre la Cour des comptes, la meilleure solution consiste dans certains cas, particulièrement pour les lignes à faible trafic, à mettre un terme à l'exploitation ferroviaire pour la remplacer par des services routiers. Dans le cadre des appels d'offres concurrentiels qui seront lancés par les régions pour l'exploitation des services de transport de voyageurs, les entreprises candidates devraient donc être incitées à présenter des offres multimodales, combinant des dessertes par chemin de fer et par route. Cette évolution est par ailleurs encouragée par la récente réforme territoriale, qui rapproche les régions (autorité organisatrice des transports ferroviaires) et les départements (autorités organisatrices des transports routiers) à partir de la fusion en 2014 des conseillers régionaux et des conseillers généraux remplacés par les conseillers territoriaux.

Il convient de noter que, même sans concurrence, l'optimisation des dessertes locales par un recours adapté à des solutions de transport multimodales, où l'autocar constitue un moyen de desserte au même titre que le chemin de fer, devrait légitimement être recherchée par les autorités organisatrices.

### **3.5. La concurrence dans les services conventionnés présente un potentiel élevé de bénéfices pour la collectivité**

Afin d'évaluer les conséquences de long terme que la concurrence pourrait avoir pour la collectivité, le groupe de travail a fait réaliser une modélisation de l'ouverture du transport ferroviaire régional (activité TER de la SNCF à l'exclusion des transports en Île-de-France)<sup>1</sup>. Les résultats du modèle utilisé ne permettent naturellement pas de prédire l'évolution réelle du système ferroviaire mais de donner, sur la base d'hypothèses jugées probables, une évaluation des conséquences envisageables d'une ouverture à la concurrence. Compte tenu de la proximité de leur organisation et de leurs enjeux, ces conclusions semblent pouvoir s'appliquer à l'ensemble des services conventionnés, au-delà des seuls TER.

#### *Principes de la modélisation*

L'économie du TER est modélisée à partir d'un compte d'exploitation simplifié, dont l'évolution dépend principalement de la dynamique de l'offre et de la demande de transport. Trois catégories de charges d'exploitation (péages, masse salariale<sup>2</sup> et autres charges) et trois catégories de produits (chiffre d'affaires, subvention d'exploitation, compensations tarifaires) sont retenues et projetées dans le temps. Pour les charges peuvent être ajoutés les coûts du transport en autocar en fonction de la décision des autorités organisatrices d'assurer une partie des TER sur route. À ce compte d'exploitation doivent être ajoutés les investissements (principalement en matériel roulant), désormais assurés par les régions. Chacune de ces catégories de charges et de produits évolue en fonction de la dynamique de différents paramètres économiques. Le modèle économique retenu repose en grande

(1) Le détail de cette modélisation est présenté dans le *Complément II* intitulé « Analyse prospective de l'ouverture à la concurrence du marché du transport à grande vitesse », disponible sur le site du Centre d'analyse stratégique.

(2) Les charges de personnel sont le premier poste de dépenses ; par souci de lisibilité, les autres charges sont agglomérées.

partie sur la détermination de la demande et de l'offre de transport régional. Les études économiques montrent une relation entre, d'une part, la demande de transport et, d'autre part, l'offre de transport, le prix du mode de transport considéré, le prix des modes concurrents et les revenus des usagers (approchés par le PIB). L'étude réalisée en 2010 dans le cadre de la Commission des comptes des transports de la nation sur les transports collectifs régionaux de voyageurs (sur la base des données individuelles de chaque région sur la période 1997-2008) donne des valeurs de l'élasticité de la demande aux paramètres économiques.

**Dans le modèle, l'effet de la concurrence est introduit sous deux angles.** En premier lieu, un effet sur les *coûts* est pris en compte. Les expériences étrangères, notamment en Allemagne, montrent que les gains de la concurrence se situent principalement sur une baisse du coût d'exploitation des services ferroviaires. Dans la présente modélisation de l'effet de la concurrence, cette baisse de coût est appliquée sur la masse salariale, les autres coûts étant largement exogènes (péages, énergie, etc.). Cette baisse de coûts peut être restituée soit aux contribuables par une réduction des concours publics (à offre de transport identique), soit aux usagers par un accroissement de l'offre (à concours publics inchangés). La restitution de cette baisse aux usagers sous forme de diminution du prix du billet de train n'a pas été observée dans les expériences étrangères, la part du coût du train payée par les usagers étant toujours considérée comme relativement faible. La concurrence peut donc avoir un second effet sur l'*offre de transport*. Dans le cas d'un marché constitué de contrats de service public, les collectivités publiques peuvent décider de restituer aux contribuables les gains de la concurrence (en termes de réduction du niveau de subventions) en totalité ou en partie : dans le cas d'une restitution partielle, le solde des gains de la concurrence se traduit par un accroissement de l'offre.

**Le partage du marché entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants prend en compte les modalités d'ouverture.** La part de marché gagnée par les nouveaux entrants est modélisée pour tenir compte des facteurs qui influencent le niveau de cette part de marché, à savoir la *différence de coûts* entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique (plus la différence est grande, plus la part de marché gagnée par les concurrents est grande, toutes choses égales par ailleurs), la *taille* des contrats de service public (plus la taille est grande, plus les nouveaux entrants ont des difficultés à gagner des appels d'offres, donc des parts de marché), la *rapidité* de l'ouverture à la concurrence (les nouveaux entrants auront besoin d'un temps d'adaptation pour monter en puissance et répondre aux appels d'offres) et l'existence d'*avantages hors-prix* de l'offre de l'opérateur historique (expertise, connaissance du matériel roulant, des personnels et des dessertes, expérience des relations avec les autorités organisatrices, etc.).

**Pour évaluer l'effet de la concurrence, l'approche retenue est celle d'un bilan socioéconomique.** L'évaluation socioéconomique vise à comparer les avantages et les coûts pour la collectivité, en considérant à la fois les charges et recettes monétaires (comptées en flux de trésorerie) et les externalités monétarisables (pollution atmosphérique, gains de temps, émissions de gaz à effet de serre, etc.). Il s'agit d'une évaluation différentielle entre une situation de référence (hors le phénomène ou l'infrastructure à évaluer) et une situation de projet (y compris le phénomène ou l'infrastructure à évaluer), ce qui permet de neutraliser les évolutions indépendantes du phénomène ou de l'infrastructure à évaluer (puisqu'elles ont un effet à la fois en référence et en projet, effet qui est annulé par différence). En l'occurrence, le phénomène à évaluer est l'ouverture à la concurrence du transport

régional de voyageurs : la situation de référence retenue est donc un marché du transport régional non ouvert à la concurrence et la situation de projet est un marché ouvert à la concurrence. Le bilan est réalisé sur vingt ans (entre 2010 et 2030).

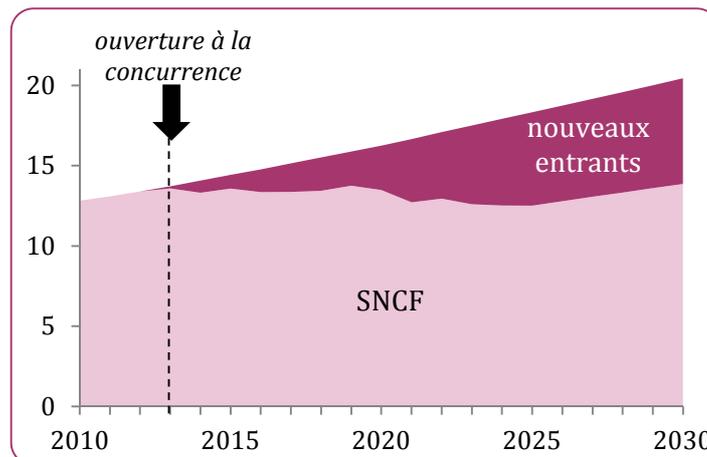
### ***Enseignements de la modélisation***

L'évaluation des effets de la concurrence est étudiée pour un scénario central, complété par des tests de sensibilité des résultats aux principales hypothèses. Il est possible de tirer plusieurs enseignements de cette étude.

**1/ La concurrence devrait produire un bénéfice collectif important, principalement pour les contribuables :** sur la base des hypothèses retenues (*voir Complément II*), le coût unitaire du transport régional devrait fortement baisser avec la concurrence (- 26 % à l'horizon 2030).

**2/ L'opérateur historique devrait rester le principal fournisseur de services TER :** dans le scénario central, la part de marché des nouveaux entrants devrait être de 32 % des voyageurs.km en 2030 et leur montée en puissance devrait être progressive.

### **Partage du trafic entre les nouveaux entrants et la SNCF (en milliards de voyageurs.km)**



Source : DG Trésor

**3/ Les conséquences sociales de la concurrence peuvent être amorties en agissant sur le taux de remplacement des départs en retraite à la SNCF :** la déflation des effectifs salariés chez l'opérateur historique due à l'ouverture à la concurrence (- 36 % entre 2010 et 2030) devrait être plus faible que la déflation naturelle des effectifs avec les départs en retraite (qui devraient représenter autour des deux tiers des effectifs dans les vingt prochaines années). Une politique adaptée sur le taux de remplacement des départs en retraite à la SNCF pourrait donc accompagner l'ouverture à la concurrence et réduire d'autant l'obligation de transférer des personnels chez les nouveaux entrants (sous réserve des contraintes de mobilité géographique et fonctionnelle).

**4/ Une ouverture trop rapide du marché du transport régional serait moins bénéfique pour la collectivité qu'une ouverture plus progressive :** selon le choix

des collectivités, la mise en concurrence des services régionaux peut être rapide ou au contraire plus progressive. Cette décision a un impact direct sur la montée en puissance de la part de marché des nouveaux entrants et donc sur les effets économiques de la concurrence.

**5/ L'absence d'allotissement des contrats de service public réduirait sensiblement les bénéfices attendus de la concurrence :** les collectivités peuvent choisir de mettre en concurrence les services régionaux sur un périmètre géographique limité (chaque contrat de service public comprenant un lot de quelques dessertes) ou sur un périmètre large non alloti (un seul contrat pour l'ensemble des services ferroviaires d'une région). Ce choix des collectivités conditionne fortement la capacité des nouveaux entrants à gagner des marchés, l'opérateur historique disposant d'un avantage comparatif fort sur des contrats de grande taille. Dans le cas de contrat non allotis, les bénéfices collectifs attendus de la concurrence seraient ainsi réduits de plus de 11 % par rapport à des contrats allotis.

**6/ Le transfert sur route d'une part plus importante de services TER permettrait d'accroître encore les bénéfices pour la collectivité :** dans le cas où les autorités organisatrices de transport décideraient de transférer davantage de services régionaux sur route, la modélisation montre que les bénéfices pour la collectivité seraient fortement accrus, en raison des différences de coûts entre le transport ferroviaire et le transport par autocar, au bénéfice de ce dernier. Une part d'autocar de 5 % en plus dans les contrats renouvelés conduirait à un bénéfice collectif accru de près de 30 %. L'interprétation de ces résultats doit toutefois être relativisée : substituer des autocars aux trains ne vaut pas dans toutes les situations. Selon la configuration géographique (zones urbaines denses) et la taille du marché (volume de trafic important), l'offre ferroviaire peut rester préférable. Le niveau de substitution ne devrait donc représenter dans tous les cas qu'une fraction minoritaire du transport régional de voyageurs. Enfin, il faut souligner que la question de l'organisation multimodale des dessertes locales se pose également hors concurrence.

**7/ Si l'écart de coût par rapport à la situation actuelle de l'opérateur historique est limité, les bénéfices de la concurrence pour la collectivité seraient fortement réduits :** les règles qui s'appliqueront après ouverture à la concurrence aux nouveaux entrants comme à la SNCF, notamment en matière d'organisation du travail, de rémunération et de transfert de personnels, conditionneront fortement la réalisation des baisses de coûts attendues. Par exemple, si les règles d'organisation du travail actuellement en vigueur à la SNCF sont transposées directement à tous les acteurs du secteur, la concurrence aurait un effet limité pour le système ferroviaire.

**8/ La restitution aux usagers d'une part plus importante des gains de la concurrence (sous forme d'une augmentation de l'offre) conduirait à une réduction du bénéfice pour la collectivité.** La capacité à faire des gains de productivité supérieurs en situation concurrentielle par rapport à un fonctionnement en monopole doit permettre de réduire le coût global du transport ferroviaire régional. Ce gain économique peut être partagé entre les contribuables (*via* une baisse des subventions publiques) et les usagers (*via* une augmentation de l'offre). Ce partage dépend du choix des collectivités, qui définissent le niveau d'offre offert et le montant des subventions publiques. Dans le cas d'un partage plus favorable aux usagers, le bénéfice pour la collectivité serait sensiblement réduit (une part supplémentaire de 10 % des gains de la concurrence au profit des usagers réduit d'environ 5 % le bénéfice pour la collectivité).

### **3.6. Une expérimentation rapide de mise en concurrence pourrait permettre d'initier une ouverture progressive de tous les services conventionnés**

Compte tenu du potentiel de bénéfices pour la collectivité de la concurrence dans les services conventionnés, le groupe de travail considère que cette ouverture devrait être décidée en priorité, sans attendre une obligation communautaire.

La mise en concurrence de services conventionnés par groupes de lignes géographiquement et économiquement cohérents permettrait des expérimentations dans un premier temps puis une ouverture progressive. L'ouverture immédiate et globale de l'ensemble des services ferroviaires d'une autorité organisatrice (régions par exemple pour les TER) serait très lourde à gérer, à la fois pour la collectivité publique et pour les opérateurs ferroviaires. Pour les nouveaux entrants, il serait nécessaire de déployer des moyens importants pour répondre à l'appel d'offres et sans doute de facturer une prime de risque élevée à l'autorité organisatrice. Pour la SNCF, une telle procédure pourrait avoir des conséquences très lourdes : si l'opérateur historique n'était pas reconduit, l'échec sur un appel d'offres régional, par exemple, lui faisant perdre d'un seul coup la totalité de son activité locale pourrait le contraindre à des restructurations importantes difficiles à gérer à court terme. Il semble donc préférable de procéder à une ouverture progressive des services conventionnés sur des périmètres restreints, définis sur des critères de cohérence géographique et d'aménagement du territoire. Une expérimentation pourrait, à ce titre, être envisagée rapidement pour tester différentes solutions d'ouverture et permettre ensuite la définition d'un cadre définitif ajusté en fonction du retour d'expérience.

**Une telle expérimentation supposera la mise en place d'un dispositif d'évaluation permettant d'en tirer les enseignements avant une éventuelle généralisation.** L'évaluation des conséquences pour la collectivité des expérimentations d'ouverture à la concurrence suppose que soient définis en amont un protocole scientifique adapté et un dispositif d'analyse par des équipes expertes (économistes/économètres) sur une période suffisamment longue (plusieurs années).

**Une telle mise en concurrence des liaisons ferroviaires de service public nécessite de régler au préalable plusieurs questions** concernant les appels d'offres (périmètre, durée, équilibre financier), le matériel roulant et le personnel. À l'issue de ce travail, un cadre pourrait être fixé par l'État et des expérimentations d'ouverture à la concurrence pourraient être lancées par les autorités organisatrices de transport. Il convient de noter, à cet égard, que l'Allemagne laisse très largement la responsabilité à chaque Land de définir les modalités d'ouverture, qui de fait sont variables (définition d'un calendrier d'ouverture ou concurrence au cas par cas ; investissement en matériel roulant par le Land ou par l'opérateur ferroviaire ; transfert du personnel de l'opérateur historique ou non). Il existe néanmoins quelques constantes, notamment en matière de périmètre (conventionnement sur des ensembles de lignes de taille limitée) et de durée (de l'ordre de dix ans pour permettre l'amortissement des investissements).

Pour être crédibles aux yeux des concurrents potentiels, même les premières mises en concurrence devront entraîner des engagements sur une durée suffisante. À défaut, les soumissionnaires devraient probablement intégrer des primes de risque élevées à leurs offres, ce qui réduirait la représentativité de telles expérimentations. En

revanche, la limitation des risques pour les adjudicataires pourrait passer par la limitation de la taille du marché couvert.

### RECOMMANDATION N° 3

#### Établir le cadre juridique et les conditions permettant des expérimentations.

**Une première mise en concurrence de certaines dessertes de trains d'équilibre du territoire pourrait être expérimentée au renouvellement du conventionnement en 2014.** Une convention entre l'État et la SNCF a été conclue sur la période 2011-2013 concernant les trains d'équilibre du territoire (services de trains grandes lignes, hors TGV, c'est-à-dire les trains Corail, TéoZ, Lunéa et Intercités, dont l'exploitation est structurellement déficitaire mais dont le maintien est jugé nécessaire pour des raisons d'aménagement du territoire). Le périmètre réduit de ces services ferroviaires (25 dessertes de jour et 10 de nuit) permet d'envisager une ouverture rapide à la concurrence, au moins partielle, à l'horizon du renouvellement du conventionnement (au 1<sup>er</sup> janvier 2014). Une telle opération devrait être articulée avec le renouvellement nécessaire à courte échéance d'une partie du matériel roulant Corail, aujourd'hui obsolète. Une expérimentation de la mise en concurrence de la SNCF sur quelques lignes permettrait éventuellement de tester plusieurs modes de libéralisation concernant les paramètres de contractualisation (durée, incitation financière), le matériel roulant (investissement par l'État ou par l'opérateur ferroviaire), le personnel (transfert de personnel SNCF et/ou recrutement libre par l'opérateur), etc.

### RECOMMANDATION N° 4

#### Expérimenter l'ouverture à la concurrence sur une partie des trains d'équilibre du territoire gérés par l'État lors du renouvellement du conventionnement en 2014

Un calendrier applicable aux trains d'équilibre du territoire pourrait être le suivant :

- 2011 : phase de préparation administrative pour la définition d'une stratégie d'ouverture (question du matériel roulant, choix des liaisons ferroviaires à mettre en concurrence, question des règles sociales) ;
- 2012 : présentation publique de la stratégie d'ouverture, travail législatif (modification du code des transports pour l'ouverture à la concurrence, définition des règles sociales régissant les personnels du secteur ferroviaire) et lancement des premiers appels d'offres ;
- 2013-2014 : premières dessertes mises en appel d'offres ;
- 2015-2016 : évaluation avant généralisation éventuelle.

**Le groupe de travail partage la position exprimée par le rapport Grignon qui considère que les services régionaux pourraient également faire l'objet d'une ouverture progressive, coordonnée entre les Régions et avec l'État.** Le cadre d'ouverture à la concurrence des lignes régionales devra être précisé par les pouvoirs publics : rythme, consistance des contrats de service public, question du matériel roulant et des infrastructures, question du personnel de la SNCF, etc. Compte tenu de l'importance des modalités d'ouverture à la concurrence sur les bénéfices que pourra en retirer la collectivité, une coordination des initiatives de l'État et des Régions semble nécessaire. Le calendrier et les modalités d'ouverture à la concurrence des

TER pourraient être déterminés par concertation afin de lancer des premières expérimentations rapidement.

**Pour accompagner et encourager l'ouverture à la concurrence, l'État pourrait constituer un pôle national de compétences et lancer un appel à projets auprès des régions.**

L'attribution concurrentielle de contrats de service public suppose des compétences qui peuvent ne pas exister chez toutes les autorités organisatrices de transport. Pour aider les régions à lancer les premières expérimentations et acquérir progressivement ces compétences, l'État pourrait créer un organisme-expert sous la forme d'un pôle de compétences sur la mise en concurrence des contrats de service public de services ferroviaires, sur l'exemple de la MAPP (la Mission d'appui aux partenariats public-privé, qui accompagne les collectivités publiques dans la préparation et la passation de contrats de partenariat). Ce pôle serait chargé de lancer l'expérimentation de mise en concurrence d'une partie des lignes de trains d'équilibre du territoire gérées par l'État, d'apporter son expertise en appui des collectivités régionales pour l'ouverture des TER et d'évaluer ces expérimentations.

Par ailleurs, afin d'encourager les régions à expérimenter la mise en concurrence des TER sur une partie des services régionaux, l'État pourrait lancer un appel à projets. La sélection pourrait inclure plusieurs des critères mentionnés *supra* : mettre en concurrence un groupe cohérent de lignes (allotissement géographique), proposer des offres multimodales (avec des alternatives au train pour les liaisons les plus faiblement fréquentées), etc. Les régions sélectionnées lors de cet appel à projets pourraient bénéficier d'une subvention de l'État pour le financement des étapes de préparation (études, conseil juridique, etc.).

Enfin, l'exploitation des nouvelles offres de services de transport ferroviaire pourrait faire l'objet d'une attribution concurrentielle. C'est le cas, par exemple, des offres de tram-train qui commencent à se développer (en Alsace avec la liaison Mulhouse-Vallée de la Thur, dans les Pays-de-la-Loire avec la liaison Nantes-Clisson prolongée vers Châteaubriant en 2012, en Rhône-Alpes avec l'Ouest lyonnais ultérieurement), voire de la réouverture de certaines lignes régionales. À l'heure actuelle, ces services de transport, qui empruntent le réseau ferré national, sont obligatoirement confiés à l'exploitation de la SNCF. Quand cela présente un intérêt économique et une pertinence géographique, ils pourraient être attribués par appel d'offres concurrentiel.

**Dans tous les cas, il sera nécessaire d'obtenir de la part de l'opérateur historique actuellement en monopole l'ensemble des informations d'exploitation, financières et opérationnelles, à un niveau détaillé (par exemple ligne par ligne).** Cette exigence de transparence a déjà été formulée en 2009 par la Cour des comptes dans son rapport public thématique relatif aux TER. La Cour y demande de « *systematiser le suivi ligne par ligne des services TER, avec notamment l'élaboration par la SNCF de comptes par ligne communiqués aux régions* ». Si cette transparence est importante dans une relation obligée dans le cadre d'une exploitation en monopole entre une autorité organisatrice et l'opérateur public, elle l'est encore davantage au moment de l'ouverture à la concurrence pour permettre à toute entreprise de pouvoir développer une offre pertinente.

## RECOMMANDATION N° 5

- Créer un pôle national de compétences (mission d'appui) pour accompagner les régions dans une politique d'ouverture progressive à la concurrence des liaisons ferroviaires de service public.
- Assurer la transparence de l'opérateur historique sur les informations d'exploitation des services ferroviaires conventionnés vis-à-vis des autorités organisatrices (sous la forme de comptes de lignes, par exemple).
- Réaliser une concertation avec les régions pour définir le calendrier et les modalités d'ouverture à la concurrence des TER et lancer des premières expérimentations.
- Lancer un appel à projets pour l'expérimentation d'une mise en concurrence des TER pour des contrats allotis et multimodaux.
- Prévoir la mise en concurrence de l'exploitation des offres ferroviaires nouvelles.

Comme indiqué *supra*, la question des services de transport en Île-de-France devra faire l'objet d'un traitement spécifique en raison de la plus grande complexité de leur organisation et de l'enjeu qu'ils représentent pour le bon fonctionnement de l'économie francilienne.

## 4 ■ Dans le cas des services commerciaux actuellement non conventionnés, plusieurs modèles d'ouverture sont possibles, mêlant conventionnement et libre accès

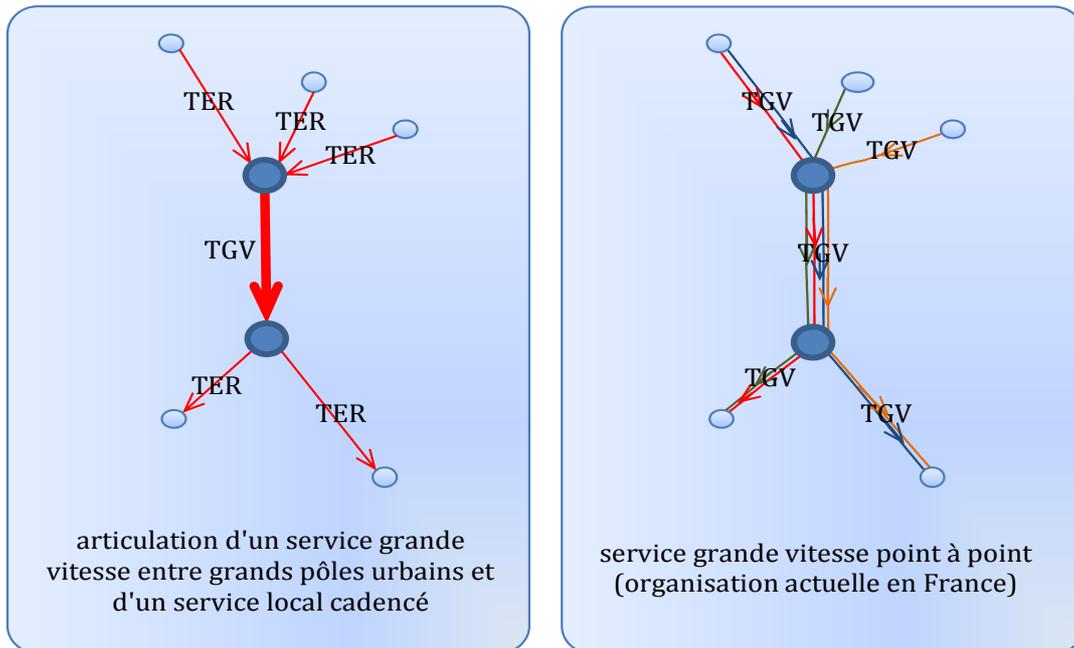
### 4.1. La situation hétérogène des services commerciaux ne permet pas d'envisager l'application d'un modèle unique d'ouverture

**De manière générale, deux modes d'organisation des services commerciaux (principalement en grande vitesse) sont envisageables.**

Une première modalité consiste à réserver les services commerciaux pour la desserte des grandes agglomérations et à irriguer le reste du territoire, à partir de ces grandes agglomérations, par des services régionaux et locaux. Ce mode d'organisation permet à la fois une desserte dense du territoire par effet réseau et une utilisation efficace des services commerciaux en concentrant l'usage de matériels roulants onéreux sur les portions du réseau les plus fréquentées.

Une seconde modalité, appliquée sur le réseau français, consiste à assurer par des services commerciaux à la fois la liaison entre grandes agglomérations (généralement sur lignes à grande vitesse) et la desserte de zones moins denses (sur lignes classiques). Cette organisation permet d'offrir une desserte point à point du territoire par des services commerciaux et d'éviter les ruptures de charge dans le déplacement des voyageurs en provenance ou à destination d'agglomérations de petite taille. Elle présente cependant l'inconvénient d'utiliser un matériel roulant onéreux sur des liaisons plus faiblement fréquentées et donc de réduire la rentabilité économique des services commerciaux.

### Modes d'organisation des services commerciaux

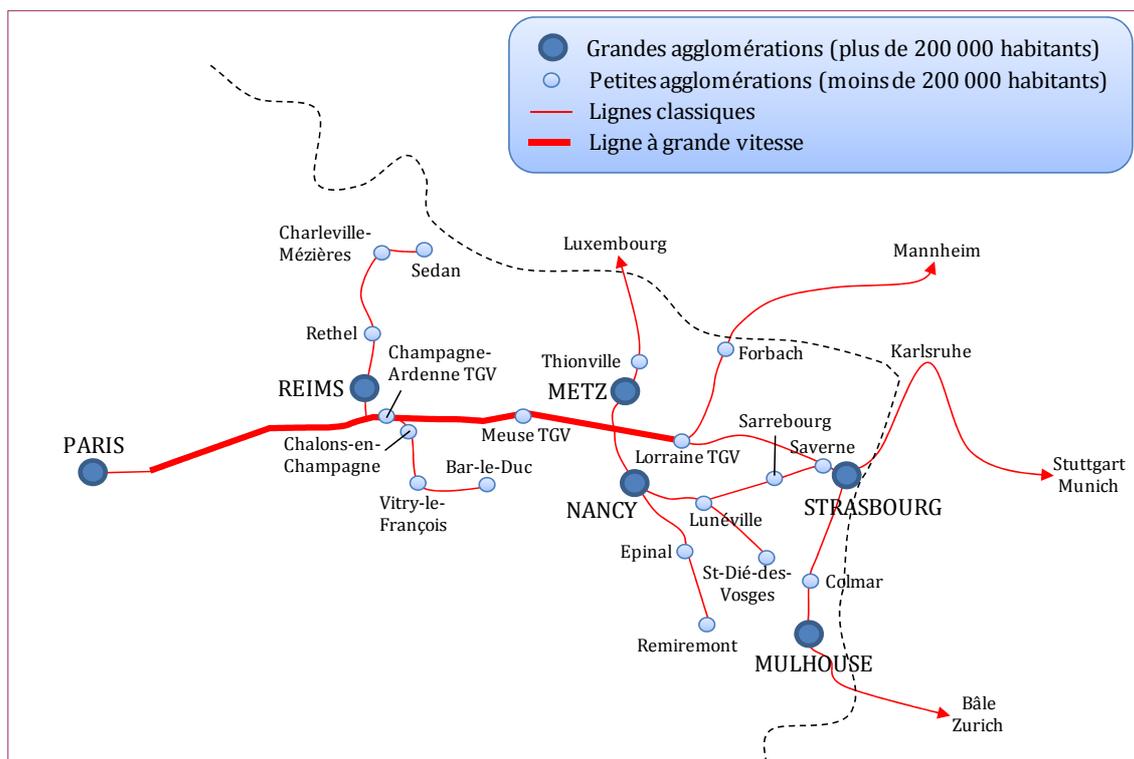


Source : DG Trésor

Ce second mode d'organisation a été retenu en France pour le réseau TGV. Si l'infrastructure grande vitesse connecte à Paris les grandes agglomérations de province (Lyon et Dijon pour la LGV Sud-Est, Nantes, Rennes et Tours pour la LGV Atlantique, Lille pour la LGV Nord, Marseille et Nîmes pour la LGV Méditerranée, Strasbourg, Nancy, Metz et Reims pour la LGV Est), les services TGV s'étendent bien au-delà et permettent la desserte fine du territoire à destination de zones faiblement denses.

Une illustration est donnée par les dessertes effectuées par le TGV dans l'Est de la France depuis juin 2007 avec la mise en service de la première phase de la LGV Est entre Vaires-sur-Marne à côté de Paris et Baudrecourt en Moselle. Cette nouvelle infrastructure permet une liaison directe à très grande vitesse des grandes agglomérations depuis Paris (Reims est à 45 minutes de la capitale, Metz et Nancy sont à 1 heure et 30 minutes et Strasbourg à 2 heures et 20 minutes). Ces dessertes sont toutefois prolongées sur lignes classiques vers un grand nombre de petites agglomérations au titre de l'aménagement du territoire (*voir le plan ci-dessous*).

## Réseau des services TGV de la SNCF dans l'Est de la France



Source : DG Trésor

En raison de leur mode d'organisation, les services commerciaux présentent, en France, une situation plus complexe que celle des services conventionnés au regard de la concurrence. Le secteur ferroviaire de voyageurs fait actuellement coexister sur le réseau français des services conventionnés entre des autorités organisatrices et la SNCF avec compensation financière des pertes d'exploitation (TER, Transilien, trains d'équilibre du territoire) et des services non conventionnés de nature commerciale (TGV et liaisons internationales), organisés directement par la SNCF et ses filiales sous le contrôle de l'État sans compensation financière. Alors que la situation des services conventionnés au regard de la concurrence semble globalement simple, avec une ouverture pour le marché (appels d'offres concurrentiels organisés par des collectivités publiques) sur des périmètres géographiques pertinents (*voir supra*), celle des services commerciaux apparaît plus complexe à décrire en raison de l'imbrication de contextes économiques (rentabilité plus ou moins élevée) et géographiques (services nationaux et internationaux) divers.

D'un point de vue *géographique*, les services commerciaux combinent des liaisons nationales et internationales, dont les modalités d'ouverture à la concurrence peuvent être différentes. L'ensemble des lignes TGV en France associe des dessertes nationales et des liaisons internationales, ces dernières sous la forme de coopérations commerciales entre la SNCF et les compagnies nationales des pays limitrophes de l'Hexagone. Le réseau grande vitesse de l'Est de la France, par exemple (*voir le plan ci-dessus*), est parcouru à la fois par des services nationaux TGV de la SNCF qui desservent les agglomérations de Champagne-Ardenne, de Lorraine et d'Alsace (et Luxembourg) et par les services internationaux de la coentreprise Alleo entre la SNCF et la Deutsche Bahn, assurés par des TGV et par des ICE3, pour la

desserte de l'Allemagne depuis Paris, et de la coentreprise Lyria entre la SNCF et les chemins de fer suisses (CFF) pour la desserte de la Suisse depuis Paris. Contrairement aux services nationaux, pour lesquels plusieurs modalités d'ouverture sont possibles (conventionnement, accès libre au réseau sans intervention publique), les services internationaux sont d'ores et déjà et resteront vraisemblablement ouverts à la concurrence dans le marché en accès libre. C'est le choix qui a été fait pour l'ouverture organisée par la directive n° 2007/58/CE du 23 octobre 2007, article 1<sup>er</sup> (8) : « *Les entreprises ferroviaires [établies dans un État membre] se voient accorder, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010, un droit d'accès à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs* ». Du reste, l'organisation d'un conventionnement de ces liaisons internationales entre plusieurs États semble difficile à envisager. Quelles que soient les modalités d'ouverture des services commerciaux nationaux, une coexistence sur les mêmes infrastructures avec des dessertes internationales en concurrence dans le marché (« *open access* ») sera nécessaire.

**D'un point de vue économique, les services commerciaux présentent des niveaux de rentabilité très différents, qui font jusqu'à présent l'objet d'une péréquation interne à la SNCF.** Selon la SNCF, 30 % des services nationaux TGV ne seraient pas rentables. Il n'est toutefois pas possible de corroborer cette information, seul l'opérateur disposant des données nécessaires pour une telle analyse. En situation de monopole, l'absence de rentabilité sur certaines dessertes peut être compensée par les bénéfices dégagés sur des liaisons plus rentables ; cette péréquation interne au sein de l'opérateur historique peut lui permettre d'être globalement à l'équilibre et d'assurer des liaisons d'aménagement du territoire financées par subventions croisées sans concours publics. Avec l'ouverture à la concurrence, cette hétérogénéité de rentabilité entre les dessertes assurées par les services commerciaux peut entraîner l'écramage des liaisons les plus rentables et donc remettre en cause le système actuel de péréquation interne et de financement des dessertes d'aménagement du territoire. En l'absence d'organisation par la puissance publique, l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires se traduirait effectivement par la concentration de leur offre commerciale sur les segments les plus rentables du réseau, faisant perdre à l'opérateur historique le bénéfice qu'il tirait de leur exploitation et qui lui permettait de financer les liaisons plus faiblement rentables par subventions croisées. L'ouverture à la concurrence des services commerciaux pose donc de manière aiguë la question de ses modalités d'organisation par la puissance publique et celle du financement des dessertes d'aménagement du territoire.

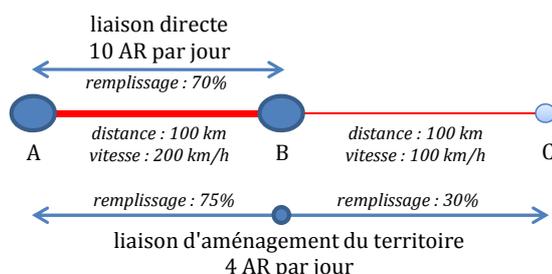


#### **Illustration des conséquences d'un écramage des lignes rentables sur le financement des dessertes d'aménagement du territoire**

Pour illustrer les conséquences de l'ouverture à la concurrence sur l'équilibre économique de l'activité TGV, il est possible de modéliser simplement l'imbrication des liaisons TGV rentables et plus faiblement rentables, sur la base d'hypothèses conventionnelles.

Prenons un réseau schématique reliant deux grandes agglomérations A et B distantes de 100 km par une ligne à grande vitesse (vitesse moyenne de 200 km/h) et reliant une plus petite agglomération C à 100 km de B par une voie classique (vitesse moyenne de 100 km/h). Les deux grandes agglomérations sont desservies par TGV en liaison directe avec 10 allers-retours par jour. Par ailleurs, pour des raisons d'aménagement du territoire, 4 allers-retours sont assurés en TGV entre les villes A et C *via* B. Les liaisons directes entre les grandes agglomérations A et B permettent un taux de remplissage élevé (70 % des places disponibles sont occupées). Les liaisons d'aménagement du territoire, en revanche,

ont un taux d'occupation plus faible vers la petite agglomération C (remplissage de 30 % sur le tronçon entre B et C) et un remplissage élevé vers l'agglomération A (remplissage de 75 % sur le tronçon A-B en raison de l'effet réseau vers C). En posant des hypothèses sur le produit moyen (12 c€/voyageurs.km), sur les charges d'exploitation (23 €/rames.km), l'emport des rames (400 places), le coût d'une rame (23 millions d'euros), la durée d'amortissement (30 ans), la durée d'utilisation moyenne d'une rame (10 heures par jour) et le coût du capital (8,5 %), il est possible de déterminer l'équilibre économique de ces services.



<b>Exploitation</b>	
Coût d'exploitation :	23 €/rames.km
Produit moyen :	0,12 €/voy.km
<b>Matériel roulant</b>	
Emport :	400 places par rame
Coût d'une rame :	23 M€
Durée d'amortissement :	30 ans
Durée d'utilisation d'une rame :	10 heures/jour
<b>Rémunération du capital</b>	
Coût moyen pondéré du capital :	8,5%

En situation de *monopole*, l'opérateur historique est seul présent sur le réseau. Il assure à la fois la liaison directe et la liaison d'aménagement du territoire. La première lui permet de dégager un résultat simplifié après rémunération du capital (chiffres d'affaires moins charges d'exploitation moins amortissements moins rémunération du capital) de 4 millions d'euros par an. La seconde présente une perte après rémunération du capital d'un montant proche (3,2 millions d'euros par an). Au total, l'exploitation des services ferroviaires TGV sur ce réseau est financièrement équilibrée et permet de couvrir le coût du capital grâce à la péréquation interne assurée au sein de l'opérateur historique en monopole entre services excédentaires (liaisons directes entre grandes agglomérations avec beaucoup de trafic voyageurs) et services déficitaires d'aménagement du territoire (pour la desserte d'une plus petite agglomération en dehors du réseau grande vitesse).

<u>Opérateur historique</u>		<u>Nouvel entrant</u>
<b>Liaison directe</b>		
Offre :	10 AR/jour	
Offre :	0,73 Mrames.km	
Demande :	204 Mvoy.km	
Chiffre d'affaires :	24,5 M€	
Charges d'exploitation :	-16,8 M€	
Amortissements :	-1,0 M€	
Rémunération capital :	-2,7 M€	
<b>Résultat :</b>	<b>+4,0 M€</b>	
<b>Liaison d'aménagement</b>		
Offre :	4 AR/jour	
Offre :	0,58 Mrames.km	
Demande :	123 Mvoy.km	
Chiffre d'affaires :	14,7 M€	
Charges d'exploitation :	-13,4 M€	
Amortissements :	-1,3 M€	
Rémunération capital :	-3,2 M€	
<b>Résultat :</b>	<b>-3,2 M€</b>	

Compte tenu de la rentabilité sur la liaison directe entre les grandes agglomérations, l'ouverture à la concurrence peut conduire un nouvel entrant à venir sur cette desserte. Dans le cas où il offrirait 6 allers-retours par jour dans les mêmes conditions économiques que l'opérateur historique<sup>1</sup>, il pourrait dégager un bénéfice très important (1,9 million d'euros par an après rémunération du capital). Si l'opérateur historique ajuste son offre en conséquence sur la liaison directe (en la réduisant de 10 à 4 allers-retours par jour) mais maintient son offre sur la liaison d'aménagement du territoire, les excédents dégagés sur la ligne rentable (1,7 million d'euros) ne lui permettent plus de couvrir ses pertes sur la liaison d'aménagement du territoire. Dans ce cas, le **nouvel entrant a « écrémé » la desserte**

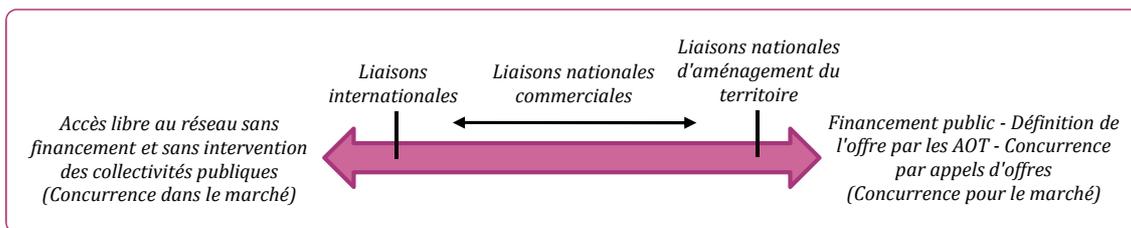
(1) Dans la réalité, il faudrait prendre des différences de coûts, un éventuel impact de la concurrence sur les prix et un effet fréquence pour le partage de la demande entre l'opérateur historique et le nouvel entrant.

rentable, rendant impossible pour l'opérateur historique d'assurer le financement de la desserte d'aménagement du territoire par péréquation interne.

Opérateur historique		Nouvel entrant	
<b>Liaison directe</b>		<b>Liaison d'aménagement</b>	
Offre :	4 AR/jour	Offre :	4 AR/jour
Offre :	0,29 Mrames.km	Offre :	0,58 Mrames.km
Demande :	82 Mvoy.km	Demande :	123 Mvoy.km
Chiffre d'affaires :	9,8 M€	Chiffre d'affaires :	14,7 M€
Charges d'exploitation :	-6,7 M€	Charges d'exploitation :	-13,4 M€
Amortissements :	-0,4 M€	Amortissements :	-1,2 M€
Rémunération capital :	-1,0 M€	Rémunération capital :	-2,9 M€
<b>Résultat :</b>	<b>+1,7 M€</b>	<b>Résultat :</b>	<b>-2,8 M€</b>

En l'état actuel, cette imbrication de situations hétérogènes ne permet pas l'application pure d'un modèle de concurrence dans le marché ou pour le marché aux services commerciaux. Alors que la mise en concurrence des liaisons internationales est organisée dans le marché (accès libre au réseau sans financement et sans définition de l'offre par les collectivités publiques), l'organisation de la concurrence pour les liaisons d'aménagement du territoire nécessitera une implication des autorités organisatrices pour leur financement et pour la définition de leur périmètre. Entre ces deux situations, les autres services commerciaux (services TGV nationaux sur des dessertes rentables) peuvent être mis en concurrence suivant plusieurs modèles d'organisation, chacun présentant des avantages et des inconvénients différents pour la collectivité et emportant des conséquences distinctes sur l'accès à l'infrastructure, l'organisation du marché et la tarification. En tout état de cause, le segment de marché de services commerciaux connaîtra une situation concurrentielle mixte.

### Modalités d'ouverture à la concurrence des services commerciaux



Source : DG Trésor

#### 4.2. La concurrence sur les services commerciaux devrait apporter des gains plus limités que pour les services conventionnés

La structure de coûts des services commerciaux laisse moins de place pour des gains économiques avec l'ouverture à la concurrence que dans le cas des services conventionnés. Comme signalé plus haut, les gains à attendre de la concurrence sont conditionnés par l'état initial du marché. Dans le cas d'un service public dévolu à une entreprise capable de produire à des coûts faibles et améliorant régulièrement sa productivité et la qualité de sa production, ces gains peuvent être faibles, voire inférieurs à la réduction des effets d'échelle et de réseau permis par le fonctionnement monopolistique. Concernant les services ferroviaires de nature

commerciale (TGV domestique et liaisons internationales), il apparaît que la situation économique actuelle laisse sans doute moins de place pour une amélioration substantielle de leur efficacité. Quatre facteurs expliquent cette situation.

En premier lieu, *la structure de coûts du TGV s'imposera en grande partie à tous les opérateurs* de la même façon qu'à l'entreprise historique aujourd'hui. La base de coûts de l'activité TGV (de l'ordre de 25 euros par rames.km) est effectivement constituée à moitié de coûts exogènes : péages (pour environ 8 euros par rames.km), énergie et impôts (pour plus de 2 euros par rames.km) et amortissement du matériel roulant (entre 2 et 3 euros par rames.km). L'importance de la tarification d'infrastructure, en particulier, distingue nettement le TGV des autres activités et réduit d'autant la possibilité de diminuer la base de coûts des services commerciaux. Il existe toutefois plusieurs postes de charges sur lesquels un nouvel entrant pourrait faire la différence et produire des services ferroviaires à moindres coûts en agissant sur trois leviers :

- *l'organisation industrielle de la production* : un nouvel opérateur pourrait probablement faire des choix industriels différents de ceux de la SNCF et réduire ainsi sa base de coût. C'est le cas par exemple de la distribution (qui pourrait être davantage dématérialisée), du contrôle des titres de transport (qui pourrait être informatisé) et des coûts de structure (qui peuvent être plus faibles pour un nouvel entrant que pour le groupe SNCF) ;
- *les conditions de travail* : le choix de modalités de travail différentes de celles pratiquées à la SNCF (polyvalence des agents, plus grand nombre d'heures travaillées par salarié par exemple) pourrait permettre à un nouvel opérateur de réduire sa masse salariale et ses coûts de production des services ferroviaires ;
- *le matériel roulant* : une organisation différente de l'aménagement des rames (diminution de la distance entre sièges, suppression des voitures-bars dans certains trains, par exemple) pourrait conduire à un modèle économique type *low cost* avec une augmentation de l'emport du matériel roulant et à la réduction du coût unitaire d'une place de train.

En deuxième lieu, *l'effet vitesse du TGV a apporté des gains économiques importants*. Un bilan du programme TGV a récemment été réalisé par le Commissariat général au développement durable<sup>1</sup> qui montre que le développement de la très grande vitesse en France et la substitution progressive des trains classiques par des TGV a permis au secteur ferroviaire de réaliser des gains économiques importants. Ces gains résultent surtout d'un « effet vitesse » qui agit dans deux sens :

- il permet une plus grande productivité des facteurs de production, matériel roulant comme personnel (plus de kilomètres parcourus et plus de voyageurs transportés dans l'année par train et par salarié). Cette productivité se retrouve dans le coût unitaire des services de transport, 30 % plus faibles dans le cas des TGV par rapport aux trains classiques<sup>2</sup> ;
- il apporte aux usagers un bénéfice économique sous forme de gains de temps, en partie récupéré pour le financement du système ferroviaire (par des tarifs

---

(1) Commissariat général au développement durable (2009), « Dossier d'évaluation du programme LGV et TGV », *Les comptes des transports en 2008*, tome 2.

(2) Commissariat général au développement durable (2009), *op. cit.* L'étude du Commissariat général au développement durable estime les coûts unitaires d'exploitation en 2005 des TGV à 5,4 centimes d'euro par voyageur.km contre 7,7 centimes pour les trains classiques.

commerciaux et une tarification de l'infrastructure plus élevés). Cette situation permet à l'activité TGV, domestique et internationale, de couvrir la totalité de ses coûts sans subvention publique<sup>1</sup>, contrairement aux autres activités ferroviaires. Le coût total d'infrastructure imputable à l'activité TGV, y compris charges de capital, était estimé à 1,1 milliard d'euro en 2005<sup>2</sup> ; par comparaison, les redevances d'infrastructure acquittées par le TGV ont dépassé 1,5 milliard d'euros en 2010.

En troisième lieu, *l'absence de financements publics et l'autonomie de la SNCF sur les services commerciaux l'ont poussée à en optimiser la gestion*. Contrairement aux services conventionnés, largement financés sur fonds publics et dont l'extension est définie par les autorités organisatrices de transport, principalement sur des considérations d'aménagement du territoire, les services commerciaux TGV sont définis avec davantage d'autonomie par la SNCF dans leur consistance géographique avec un objectif de maximisation du profit sous les contraintes de structure de l'entreprise. Cette latitude relative laissée à l'établissement public, combinée à un objectif de rentabilité, lui a permis de gérer l'activité TGV en partie comme une activité commerciale. Cette optimisation s'est traduite en termes de gestion du matériel roulant (optimisation du roulement du matériel, achat de matériels Duplex très capacitaires), d'innovation (création de nouveaux services, création de l'offre iDTGV, etc.) et de recettes commerciales (développement du *yield management*)<sup>3</sup>. Les conséquences de cette gestion sont une forte croissance des trafics (hausse de 30 % entre 2002 et 2009 y compris nouvelles lignes) et des recettes commerciales (hausse de près de 60 % du chiffre d'affaires entre 2002 et 2009, y compris nouvelles lignes).

Enfin, il convient de noter que les services commerciaux sont dans certains cas soumis à une concurrence intermodale avec le transport aérien. Le TGV et le transport aérien partagent plusieurs caractéristiques communes (temps de parcours réduits, voyages à longue distance, motifs de déplacements principalement de loisir et d'ordre professionnel), qui en font des modes concurrents sur quelques dessertes.

**Par ailleurs, la mise en concurrence peut présenter des risques pour l'équilibre économique des services commerciaux.** Ces risques, déjà développés *supra*, sont de plusieurs ordres : un risque de *désoptimisation de l'usage du matériel roulant* et un risque de *déséquilibre des liaisons faiblement rentables* bénéficiant actuellement des subventions croisées en provenance des plus rentables.

Plusieurs dimensions des services TGV peuvent constituer des limites à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché et nécessiteraient des mesures pour favoriser la concurrence. Ces limites sont de plusieurs ordres :

- *l'accès à l'infrastructure* peut être compliqué sur certaines lignes ou dans certaines gares en raison de leur utilisation à pleine capacité en heures de pointe par l'opérateur historique. Cette situation se retrouve sur les marchés les plus rentables, notamment sur l'axe Paris-Lyon (la SNCF utilise 12,5 sillons par heure en pointe sur cet axe). L'absence de capacités résiduelles empêcherait un nouvel entrant de développer une offre cohérente et d'être présent en heures de pointe

---

(1) La réalisation de nouvelles LGV subventionnées par des autorités publiques changera progressivement cette situation.

(2) Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées (2007), *Rapport sur la tarification du réseau ferré*, Paris, juillet, 135 p.

(3) Le « *yield management* » est un système de « gestion fine » des tarifs visant à maximiser les recettes.

sauf à prendre des dispositions radicales pour le permettre (investissements de capacités, redistribution d'une partie de la capacité utilisée par l'opérateur historique à l'occasion d'attributions de sillons dans les années futures). Il convient de noter que le cadre européen actuel ne prévoit pas de « droit du grand-père »<sup>1</sup> pour l'attribution des sillons. Au contraire, les textes stipulent que, dans le cas où le gestionnaire d'infrastructure et une entreprise ferroviaire passent en accord-cadre pour la réservation pluriannuelle de capacités d'infrastructure, cet accord « *ne fait pas obstacle à l'utilisation de l'infrastructure concernée par d'autres candidats ou services* » (article 17 alinéa 2 de la directive 2001/14/CE du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité) ;

- *la tarification d'usage de l'infrastructure*, de niveau élevé pour les TGV (plus du tiers des coûts d'exploitation) et sans visibilité pluriannuelle actuellement, constitue un facteur d'incertitude pour tout opérateur qui souhaiterait venir sur le marché. À l'inverse, une tarification d'un niveau trop faible ne permettrait plus de couvrir les coûts d'infrastructure, constituerait une incitation à l'arrivée de nouveaux entrants et conduirait à une baisse des prix pour les usagers et symétriquement une hausse des contributions publiques ;
- *le matériel roulant*, très coûteux pour les liaisons à très grande vitesse (coût unitaire d'une rame, 25 millions d'euros environ), est également un obstacle à l'arrivée de nouveaux entrants. Cet obstacle est actuellement accru par les coûts d'interopérabilité et par le caractère largement irrécouvrable des investissements en matériels roulants en raison de l'absence de marché secondaire. Dans ces conditions, une assise financière importante semble indispensable pour réaliser les investissements initiaux nécessaires à l'entrée sur ce marché. Une organisation possible pour réduire cette barrière pourrait consister en la création de sociétés publiques ou privées de location de rames (ROSCO)<sup>2</sup> ;
- *la faible rentabilité sur certaines dessertes*, enfin, réduit l'intérêt pour un opérateur alternatif d'entrer sur le marché correspondant.

**Même si la concurrence des services commerciaux semble moins prioritaire, il est nécessaire de préparer dès à présent leur ouverture, dans un calendrier compatible avec les échéances annoncées au niveau européen.** La Commission européenne a indiqué vouloir présenter dès 2012 aux États membres des projets de textes pour une libéralisation complète du secteur ferroviaire de l'Union. Elle ne devrait toutefois pas se prononcer sur les modalités d'ouverture, laissant à chaque État la possibilité de déterminer les solutions les plus adaptées à sa situation. Il est donc nécessaire de préparer les discussions qui auront lieu dans le cadre communautaire sur la concurrence en définissant précisément les orientations les plus efficaces possibles pour le secteur ferroviaire français.

---

(1) À la différence du ferroviaire, le transport aérien reconnaît ce « droit du grand-père » : la priorité est accordée à la compagnie historique qui opère un créneau donné pour l'obtenir à nouveau au moment de sa réattribution. Ce droit est toutefois limité par l'application de la règle « *use it or lose it* » : à défaut d'une utilisation minimale d'un créneau, fixé dans la réglementation européenne à 80 % de la capacité offerte, son détenteur est tenu de l'abandonner. Les créneaux horaires disponibles (rendus par les compagnies ou nouvellement créés) sont regroupés dans un pool et attribués pour moitié aux nouveaux arrivants (compagnies peu ou pas présentes sur un aéroport) et pour moitié aux autres transporteurs déjà présents sur l'aéroport.

(2) Les ROSCO (*Rolling Stock Companies*) sont des sociétés spécialisées dans la location de matériel ferroviaire.

### 4.3. L'enjeu de la concurrence pour les services commerciaux réside dans l'organisation de la contestabilité du marché

Indépendamment du nombre d'opérateurs présents, les gains de la concurrence peuvent être obtenus sans fragmentation des opérateurs en organisant un accès libre au marché. L'action des pouvoirs publics pourrait se concentrer sur le fait de rendre ce marché contestable et ainsi permettre à la collectivité de tirer les bénéfices de la concurrence (en termes de baisse de coûts, d'innovation et d'amélioration de la qualité, notamment). La contestabilité d'un marché suppose en particulier que l'entrée soit libre et que la sortie soit aisée. Cette dernière condition signifie qu'une entreprise peut cesser sa production et quitter le secteur sans supporter des coûts irrécupérables (*sunk costs*) autres que ceux liés à la dépréciation normale du capital engagé. Dans le cas où ces conditions sont remplies, le marché peut fonctionner de manière optimale même si le nombre d'entreprises présentes est limité. La simple pression exercée par la possibilité d'entrée (concurrence potentielle) maintient les prix et les profits à un niveau efficient même en l'absence de concurrence au sens classique (grand nombre d'entreprises)<sup>1</sup>.

La contestabilité du marché suppose avant tout la suppression des barrières légales, mais aussi un accès équitable et non discriminatoire aux facilités essentielles. La liberté d'entrée sur le marché des services ferroviaires n'est actuellement pas possible en raison du monopole légal confié à la SNCF par la loi (sous réserve de la possibilité de cabotage à l'occasion de dessertes transfrontalières depuis l'ouverture à la concurrence des services internationaux en décembre 2009) ; la première étape pour permettre l'accès au marché d'autres opérateurs ferroviaires devra donc être de modifier la législation et de supprimer le monopole légal en vigueur. Au-delà de cet aspect juridique, la liberté d'entrée sur le marché de la production de services ferroviaires requiert un accès équitable et non discriminatoire au réseau et aux installations constitutives de facilités essentielles (c'est-à-dire les installations et services, détenues par une entreprise dominante, dont l'accès est indispensable aux tiers pour exercer leur activité sur le marché et qu'il leur serait impossible de reproduire par des moyens raisonnables), ce qui est le cas tout particulièrement des gares. Un examen détaillé de cet aspect est présenté dans le chapitre suivant.

**Plusieurs formes d'organisation peuvent accroître le fonctionnement concurrentiel des services commerciaux sans déstabiliser leur équilibre.**

C'est le cas du *développement de modes d'exploitation très différenciés* sur des marchés de niche sur le réseau TGV existant, par exemple avec :

- l'apparition d'entreprises ferroviaires *low cost* qui chercheraient à diminuer très fortement les coûts unitaires de production, notamment en réduisant le niveau de service (suppression des services de restauration, dématérialisation complète de la distribution) et en augmentant l'emport du matériel roulant (en réduisant l'espacement entre les sièges, la norme dans le secteur aérien étant de 76 cm contre 92 cm en 2<sup>e</sup> classe dans les TGV Duplex) ;
- l'arrivée d'opérateurs « virtuels », à l'instar des *Mobile Virtual Network Operators* (MVNO) dans le secteur des télécoms, qui achèteraient en gros de la capacité

---

(1) Baumol W., Panzar J. et Willig R. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovitch Inc.

dans les trains des opérateurs ferroviaires présents sur le marché pour la revendre aux particuliers et permettraient ainsi d'élargir la demande et d'utiliser au mieux les capacités existantes.

C'est le cas aussi du *développement d'offres alternatives* en dehors du réseau TGV existant :

- par la création d'offres concurrentes sur ligne classique : le développement du réseau de lignes à grande vitesse a conduit à réduire fortement les dessertes longue distance sur le réseau classique (les déplacements en trains Corail ont ainsi diminué de 80 % en voyageurs.km entre 1980 et 2010). Pour autant, certaines liaisons pourraient (sous réserve d'études de marché) avoir une pertinence économique sur des marchés de niche (jeunes, seniors, etc.) avec des services classiques à bas coûts, notamment sur moyennes distances pour lesquelles les différences de temps de parcours avec les TGV sont limitées (par exemple, le temps de parcours pour la ligne Paris-Bruxelles est de 2 heures et 20 minutes en train classique contre 1 heure et 30 minutes en TGV) ;
- par le développement de nouvelles lignes à grande vitesse : plusieurs projets de développement du réseau ferré français pourraient conduire à créer des itinéraires grande vitesse alternatifs aux itinéraires existants (c'est le cas du projet de LGV entre Paris et Lyon par Orléans et Clermont-Ferrand ou du projet de LGV entre Paris et le tunnel sous la Manche par Amiens). Sous réserve de leur pertinence socioéconomique, la réalisation de tels projets pourrait permettre d'introduire de la concurrence sur le réseau TGV. Les nouvelles capacités créées à l'occasion de ces projets pourraient effectivement être réservées, en tout ou partie, à des nouveaux entrants.

C'est le cas enfin par la *possibilité d'une concurrence intermodale*. La législation actuelle ne permet pas le développement de services réguliers de voyageurs par autocars sur les lignes intérieures. Ces services de transport sont soumis à un régime d'autorisation et sont conditionnés à l'absence de conséquences financières pour les dessertes ferroviaires concernées. Dans les faits, ces conditions ont empêché tout développement du trafic intérieur longue distance par autocars. Ces règles restrictives contrastent avec la législation sur les transports internationaux de personnes, qui ont été libéralisés dans l'ensemble de l'Union européenne au cours des années 1990. Cette libéralisation a été étendue au cabotage, sous conditions, en décembre 2009. Or les expériences étrangères prouvent que les services de transport de voyageurs par autocars à longue distance pourraient être avantageusement ouverts à la concurrence dans le marché. La libéralisation du transport par autocars à longue distance au cours des années 1990 au Royaume-Uni et en Suède démontre ainsi que cette activité peut s'ouvrir à une véritable concurrence et offrir une alternative au transport ferroviaire (et donc étendre l'offre de transport et accroître la taille du marché), grâce à un coût d'exploitation plus faible moyennant toutefois une qualité moindre (plus long temps de transport). Par ailleurs, le coût socioéconomique (y compris l'impact sur l'environnement) du transport par autocars à longue distance est globalement internalisé par la tarification actuelle de la route. Une telle ouverture à la concurrence pourrait concerner les lignes longue distance à fort trafic : elle permettrait d'élargir la taille du marché sans toutefois déstabiliser les services ferroviaires, le segment considéré constituant une niche, au bénéfice d'usagers à faible revenu.

## RECOMMANDATION N° 6

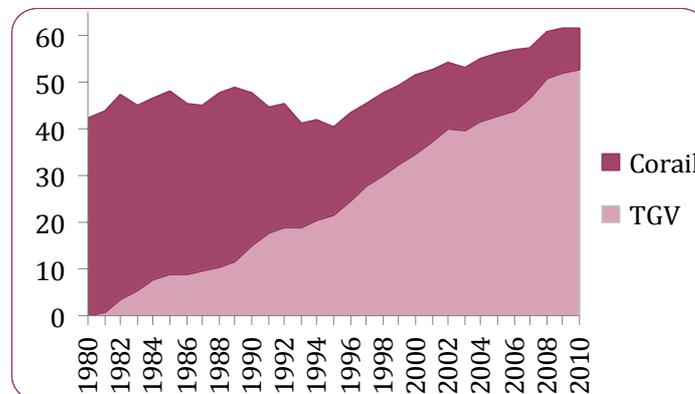
Favoriser la contestabilité des marchés couverts par les services commerciaux, par exemple en commençant à libéraliser les services nationaux de transport de voyageurs par autocars.

### 4.4. La modélisation d'une ouverture dans le marché des services TGV montre que la concurrence devrait se limiter à des segments de marché spécifiques

#### Contexte

Les services de transport TGV se sont progressivement substitués aux services ferroviaires longue distance classiques et constituent désormais le principal marché de voyageurs en France. La construction d'un réseau de lignes à grande vitesse depuis le début des années 1980 et le développement de services TGV ont profondément redessiné l'organisation des services ferroviaires longue distance. Alors que la totalité de ces services était assurée par des trains Corail en 1980 (à hauteur de 42,1 milliards de voyageurs.km), ils sont désormais effectués principalement en TGV (52,7 milliards de voyageurs.km en 2010), les déplacements en Corail ayant très fortement diminué (8,8 milliards de voyageurs.km en 2010, soit une baisse de près de 80 % en trente ans). Les services TGV représentent désormais la majorité du transport ferroviaire de voyageurs (61 % de l'ensemble des voyageurs.km).

#### Volume de transport ferroviaire de voyageurs longue distance en France entre 1980 et 2010 (en milliards de voyageurs.km)



Source : Commission des comptes des transports de la nation

La rentabilité des services TGV permet d'envisager une ouverture à la concurrence dans le marché. Contrairement aux autres services de transport ferroviaire de voyageurs (TER, Transilien, Corail), qui sont désormais tous conventionnés avec les collectivités publiques, les services TGV ne nécessitent pas de financement public pour assurer leur équilibre financier. Même si cette situation tend à évoluer vers une réduction de leur rentabilité (notamment en raison de l'augmentation des coûts d'exploitation et des péages pour l'utilisation du réseau), les services TGV continuent de dégager un bénéfice pour la SNCF. Cette situation économique – unique dans le secteur ferroviaire français – permet d'envisager une ouverture à la concurrence dans le marché (en « *open access* »), dans laquelle les

entreprises décident de développer une offre ferroviaire en fonction des perspectives de rentabilité.

**Ouverts à la concurrence sur les liaisons internationales, les services ferroviaires longue distance pourraient faire l'objet d'une initiative de la Commission européenne en 2012 visant à leur ouverture complète.** Le secteur ferroviaire fait l'objet d'un processus de libéralisation mené dans le cadre européen depuis 1991. Après la libéralisation totale du fret intervenue le 1<sup>er</sup> avril 2006, ce sont les transports internationaux de passagers qui se sont ouverts depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (13 décembre 2009 en France) avec des limitations portant sur la part du trafic réalisé en cabotage. Dans le futur, les autres services de transport de voyageurs nationaux et régionaux seront ouverts, selon un calendrier qui n'est pas encore précisé. Toutefois, la Commission européenne a annoncé vouloir soumettre en 2012 à la discussion des États et du Parlement européen des textes prévoyant l'ouverture complète du transport ferroviaire de voyageurs.

### *Principes de la modélisation*

L'objectif de la modélisation est d'évaluer les conditions dans lesquelles un nouvel entrant pourrait rentabiliser la création d'une offre nouvelle en *open access* sur une desserte assurée par service TGV sans contrainte de capacité sur l'infrastructure et d'estimer les conséquences de l'ouverture à la concurrence pour la collectivité. Cette modalisation vise à déterminer dans quelles conditions un nouvel opérateur ferroviaire pourrait venir sur le marché français et rentabiliser ses investissements et à évaluer quelles seraient les conséquences d'une telle arrivée pour l'opérateur historique et pour la collectivité (dans une vision socioéconomique simple). Compte tenu de l'absence de données détaillées sur l'activité TGV de la SNCF, le modèle retenu repose sur la définition d'un service ferroviaire « normatif » correspondant à une desserte directe entre deux agglomérations reliées par une ligne à grande vitesse sans contrainte de capacité (un nouvel entrant peut développer sa propre offre sans qu'il y ait besoin de redistribuer la capacité utilisée par l'opérateur historique). Cette modélisation très simplifiée est présentée dans les *Compléments* au rapport et résumée ici. En raison de son caractère normatif et théorique, ses conclusions doivent être prises avec précaution car elles dépendent largement des hypothèses retenues.

**Le modèle repose sur la détermination de la rentabilité des investissements des opérateurs ferroviaires pour un niveau de dessertes donné.** Cette rentabilité est calculée sous la forme d'un taux de rentabilité interne (TRI) sur une durée de 30 ans (ce qui correspond à la durée de vie du matériel roulant) à compter de l'ouverture à la concurrence. Ce TRI est comparé au niveau de rentabilité normalement attendu par les actionnaires et les créanciers, c'est-à-dire le coût moyen pondéré du capital (CMPC). Si le TRI est supérieur ou égal au CMPC, l'opérateur pourra rentabiliser son investissement et pourra donc entrer (ou rester, dans le cas de l'opérateur historique) sur le marché. La détermination des flux de trésorerie nécessaires au calcul de la rentabilité d'un opérateur ferroviaire s'appuie sur l'estimation d'un compte de résultat, d'un bilan et d'un tableau des flux de trésorerie simplifiés.

**L'effet de la concurrence sur l'équilibre du marché est introduit sous trois angles :** *une diminution du produit moyen*, qui s'applique à l'ensemble du marché (opérateur historique comme nouvel entrant) ; *un écart de charges d'exploitation* entre le nouvel entrant et l'opérateur historique ; *une évolution plus faible des charges*

*d'exploitation* sur l'ensemble du marché en situation de concurrence. L'hypothèse est que la concurrence est ouverte en 2014. Le marché est alors partagé entre deux opérateurs : l'entreprise historique et le nouvel entrant.

**Pour évaluer l'effet de la concurrence pour la collectivité, l'approche retenue est celle d'un bilan socioéconomique simplifié réalisé pour trois acteurs : les usagers** qui bénéficient de gains de temps en cas d'accroissement de l'offre de transport et de baisses de prix ; *le gestionnaire d'infrastructure* qui perçoit davantage de péages dans le cas d'une offre accrue (et donc d'une plus grande utilisation du réseau) ; *les entreprises ferroviaires* pour lesquelles la concurrence a des conséquences sur les bénéficiaires.

### ***Enseignements de la modélisation***

**Dans le cas de liaisons sans contrainte de capacités, la modélisation d'une concurrence dans le marché permet de tirer plusieurs enseignements** (dans le cadre des hypothèses et de la configuration normative retenues).

En premier lieu, *sur les liaisons à rentabilité modérée, l'arrivée spontanée d'un nouvel opérateur est très peu probable*. Sur les liaisons TGV à rentabilité moyenne (assurant seulement la couverture du coût du capital), l'arrivée sur le marché d'un nouvel opérateur serait difficile à rentabiliser : seule une nouvelle offre très différenciée présentant des coûts significativement plus faibles que ceux de l'opérateur historique pourrait trouver une viabilité économique. Même dans ce cas, l'opérateur historique pourrait toujours appliquer une stratégie permettant d'évincer un concurrent en « saturant » le marché par un accroissement de sa propre offre. Dans ces conditions, la création spontanée d'une offre nouvelle semble peu probable.

En deuxième lieu, *sur les liaisons à forte rentabilité, la création d'une offre nouvelle pourrait être rentabilisée à condition d'être différenciée et pourrait conduire à une baisse des prix*. Sur les liaisons TGV à forte rentabilité, la modélisation suggère qu'un nouvel entrant pourrait plus aisément rentabiliser ses investissements et proposer une offre économique viable, sous réserve toutefois qu'elle soit significativement différenciée par rapport à celle de l'opérateur historique, par exemple selon un modèle *low cost*<sup>1</sup>. Cette viabilité économique serait confortée dans le cas d'un écart de coûts élevé avec le transporteur historique et pourrait être atteinte même dans le cas d'une baisse des prix pour les voyageurs. Elle ne semble pas pouvoir être empêchée par une stratégie d'éviction de ce dernier : même en cas de forte augmentation de son offre pour « saturer » le marché, il reste un espace économique pour permettre à un nouvel opérateur de rentabiliser ses investissements. L'arrivée d'un nouvel entrant sur le marché dans ces conditions pourrait donc permettre une baisse des prix pour les voyageurs, voire conduire à des stratégies de « guerre » des prix entre les opérateurs présents sur le marché. Dans tous les cas, la modélisation montre qu'une offre nouvelle devrait être de taille limitée dans un premier temps (pas plus du quart de l'offre initiale de l'opérateur historique).

---

(1) Dans le cas contraire, un « effet fréquence » important réduirait la possibilité pour une nouvelle offre de trouver son équilibre économique : sur une desserte donnée et en situation de concurrence, l'opérateur offrant le plus de fréquences obtient une part de marché proportionnellement supérieure à sa part des fréquences (en nombre de voyageurs transportés). Ce phénomène s'explique par le fait qu'une fréquence élevée permet aux passagers de trouver des liaisons aux horaires qui leur conviennent le mieux, à l'aller comme au retour, ce qui réduit les temps de correspondance.

En dernier lieu, *dans tous les cas, le développement d'une concurrence efficace supposerait une intervention de la puissance publique*. Si l'État souhaite développer fortement la concurrence sur les services commerciaux, les résultats du modèle suggèrent que son implication est nécessaire. Pour les liaisons moyennement rentables, l'absence d'arrivée spontanée de nouveaux opérateurs pourrait conduire les pouvoirs publics à agir pour créer les conditions de la concurrence en réduisant notamment les coûts d'entrée et de sortie du marché (par exemple, par la mise en place d'un marché de location de matériel roulant TGV ou en empêchant toute stratégie d'éviction de la part de l'opérateur historique). Pour les liaisons très rentables, le risque de relations conflictuelles entre opérateurs et de stratégies offensives (guerre des prix, développement excessif de l'offre) pourrait réduire les bénéfices de la concurrence pour la collectivité et nécessiter une supervision de l'état concurrentiel du marché par l'État et par l'Autorité de la concurrence.

### ***Conclusions qualitatives***

**Au-delà de la modélisation (qui porte uniquement sur une concurrence sans contrainte de capacité), une approche plus qualitative permet de faire deux analyses complémentaires.**

Tout d'abord, **les situations où la concurrence dans le marché pourrait se développer semblent limitées**. L'arrivée de nouveaux opérateurs est soumise à des conditions économiques restrictives. En particulier, le marché doit être suffisamment large (ce qui pourrait exclure les liaisons où les trafics sont faibles et à croissance réduite), présenter une rentabilité importante et ne pas être saturé par une offre ferroviaire déjà dense ou par d'autres solutions modales de substitution (ce qui pourrait exclure les liaisons où la concurrence avec le transport aérien est intense). Par ailleurs, l'offre nouvelle doit se différencier de celle de l'opérateur historique par ses coûts de production réduits ou par la nature du service offert aux usagers. De ce fait, la possibilité d'une concurrence dans le marché sur les services commerciaux pourrait prendre deux formes privilégiées :

- *le prolongement de services internationaux* : un opérateur nouvel entrant pourrait arriver plus facilement sur le marché domestique par prolongement d'une desserte internationale. Cette situation présente l'avantage de ne pas nécessiter des investissements importants en matériel roulant (il s'agirait essentiellement d'un allongement du parcours des trains existants) et l'augmentation des coûts pourrait être en grande partie à la marge de la structure de coûts existante. Ce pourrait être le cas sur la ligne à grande vitesse entre Lille et Paris par prolongement du parcours Francfort-Bruxelles. Cette situation, d'ores et déjà autorisée par la réglementation actuelle (dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des liaisons internationales, le cabotage est autorisé sous conditions), devrait concerner surtout les opérateurs historiques nationaux des pays frontaliers de la France (Allemagne, Italie, Espagne, etc.) ;
- *le développement de nouveaux modèles de transporteurs, par exemple de type low cost* : comme indiqué *supra*, il existe des possibilités pour une entreprise ferroviaire de proposer une offre différenciée par rapport à celle de l'opérateur historique, notamment en modifiant la structure des coûts d'exploitation (dématérialisation de la distribution, rentabilisation des services à bord, réduction des personnels d'accompagnement) et l'utilisation du matériel roulant (plus grande densité de sièges). Ce développement de nouveaux modèles de transport

ferroviaire pourrait concerner de nouveaux opérateurs ferroviaires privés ou des filiales des opérateurs historiques nationaux.

Par ailleurs, **en cas de contrainte de capacités sur une liaison, le développement de la concurrence supposerait l'organisation du marché par la puissance publique.** Plusieurs solutions sont envisageables dans cette situation pour permettre l'arrivée sur le marché de nouveaux opérateurs (voir *infra*). *A minima*, le gestionnaire d'infrastructure devra développer une procédure de gestion au cas par cas des conflits dans les demandes concurrentes de capacité sur la même ligne ferroviaire. D'autres options plus fortes peuvent permettre de contraindre l'opérateur historique à partager le marché, soit par l'attribution d'une partie de son offre à des concurrents de type « opérateurs virtuels » (réservation d'une part des sièges TGV pour des entreprises concurrentes), soit par une redistribution de la capacité d'infrastructure actuellement utilisée par l'opérateur historique. Une autre solution pourrait consister à conventionner les services commerciaux dans des franchises et à les attribuer par appel d'offres concurrentiel (concurrence pour le marché).

#### **4.5. Plusieurs modalités concrètes d'ouverture sont possibles pour les services commerciaux, avec des conséquences très différenciées pour le secteur ferroviaire**

Les deux principales modalités (concurrence pour ou dans le marché) sont étudiées ici de manière qualitative au regard de leur caractère opérationnel, de leurs conséquences industrielles, de leurs conséquences sur le financement des dessertes faiblement rentables et de la question de la répartition de la capacité d'infrastructure.

##### ***Concurrence pour le marché***

**Le conventionnement complet des services commerciaux nationaux (sous la forme de « franchises » comme sur le réseau ferroviaire britannique) permettrait de maintenir les services existants, y compris ceux qui ont une rentabilité faible, mais remettrait en cause l'activité TGV de la SNCF en France et présente une faisabilité limitée.**

*Modalités* : la concurrence pour le marché consiste, pour une autorité organisatrice, à conventionner des services de transport avec des entreprises ferroviaires. Pour les services de nature commerciale, une telle organisation suppose la définition par l'État (en pratique par le ministère des Transports) de l'offre de transport national de voyageurs en fonction de ses objectifs de politique des transports et d'aménagement du territoire. Elle permet, après appel d'offres avec mise en concurrence, de confier à un opérateur ferroviaire unique l'exploitation des services sur un périmètre opérationnel cohérent et doit donc limiter la désoptimisation de l'offre ferroviaire. Deux paramètres du conventionnement ont un impact économique important sur l'intensité de la concurrence et sur l'état du secteur ferroviaire : la taille (dans le cas de conventions de grande taille, l'intensité concurrentielle serait plus limitée mais les conséquences pour l'opérateur historique potentiellement plus lourdes) et la durée du conventionnement (dans le cas de conventions de courte durée, des modalités de gestion du matériel roulant devraient être trouvées, par exemple sous forme d'une ROSCO publique ou privée, pour limiter les coûts d'entrée et de sortie).

*Répartition de la capacité* : dans le cas d'un conventionnement, la capacité peut être réservée par les autorités organisatrices. La question de l'articulation avec les services internationaux, qui resteraient dans tous les cas hors du conventionnement, se poserait.

*Avantages* : cette solution assure la transparence sur les coûts des services ferroviaires ; elle préserve le financement par subventions croisées des liaisons non rentables d'aménagement du territoire ; elle laisse à la puissance publique la capacité d'arbitrer complètement les déterminants du secteur ferroviaire (offre et prix) et de coordonner la politique des services ferroviaires avec la politique d'investissement dans l'infrastructure, c'est-à-dire au final de maîtriser le niveau des concours publics.

*Inconvénients* : une telle organisation remettrait en cause, à terme, l'activité TGV de la SNCF en France (selon la taille d'une franchise, la perte d'un appel d'offres par la SNCF pourrait conduire à une perte de part de marché rapidement importante). Par ailleurs, l'exemple britannique suggère que la création de franchises conduit à faire de l'État un opérateur ferroviaire de dernier ressort, qui doit être prêt à intervenir directement dans la gestion de services ferroviaires en cas de défaillance d'un opérateur privé, comme le montre l'exemple de la gestion de la *East Coast Main Line* (voir encadré ci-dessous). Enfin, la récente évaluation du système ferroviaire britannique par le rapport McNulty<sup>1</sup> met en avant des difficultés liées aux franchises, notamment les problèmes de fragmentation des acteurs ferroviaires (source d'inefficacité et de coûts d'interface) et d'absence d'incitation réelle à réduire les coûts (voir encadré suivant).

*Faisabilité* : en pratique, le conventionnement des services commerciaux semble difficilement envisageable en France pour deux raisons : (1) l'État n'a pas actuellement la capacité de gérer et de mettre en concurrence un volume de services ferroviaires aussi important et aussi complexe : l'organisation de franchises supposerait à tout le moins le recrutement de nombreux effectifs qualifiés dans la gestion d'une offre ferroviaire de grande ampleur ; (2) les services internationaux, très imbriqués avec les services TGV domestiques, resteraient dans tous les cas en dehors du conventionnement et poseraient des problèmes d'articulation.



#### La gestion de la *East Coast Main Line* au Royaume-Uni

La *East Coast Main Line* (ECML) est une liaison rapide (exploitée jusqu'à 200 km/h) entre Londres et Edimbourg en Écosse (*via* Leeds, York et Newcastle) sur une distance de 630 km. Cette liaison constitue une artère majeure sur la côte est de la Grande-Bretagne en reliant Londres au Yorkshire et à l'Écosse. Elle permet également la liaison entre la capitale et sa banlieue nord.

Le principal exploitant de services ferroviaires de voyageurs sur cette ligne est actuellement l'entreprise publique East Coast, qui assure des dessertes entre la gare londonienne de King's Cross et Edimbourg. Cette entreprise est une filiale de Directly Operated Railways, *holding* appartenant directement au ministère des Transports, qui a repris l'exploitation de l'ECML en novembre 2009 après le retrait de l'exploitant privé National Express.

Une « renationalisation » temporaire de l'ECML a effectivement été décidée en 2009 suite au refus de l'opérateur privé sous franchise avec le gouvernement britannique de

---

(1) McNulty R. (2011), *Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study*, Londres, Department for Transport & Office of Rail Regulation, mai, 320 p.

poursuivre l'exploitation de la ligne en raison de pertes financières importantes (20 millions de livres au premier semestre 2009). Cette nationalisation s'est traduite par une reprise des actifs de l'opérateur privé par l'entreprise publique et le transfert intégral des personnels. Elle a permis d'assurer la continuité du service pour les usagers.

Prévue initialement pour être soumise à un nouvel appel d'offres avec mise en concurrence au cours de l'année 2010, la liaison est toujours exploitée par l'entreprise publique. Aucune date n'est désormais affichée par le gouvernement pour un retour de cette ligne dans le secteur privé.



### **Les conclusions du rapport McNulty sur le système ferroviaire britannique (*Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study*)**

Depuis l'éclatement de British Rail et la privatisation de l'opérateur historique, le volume de trafic (passagers et fret) a fortement évolué au Royaume-Uni. Pour autant, il apparaît rétrospectivement que le coût par voyageur.km n'a pas diminué. Le pourcentage des recettes du système ferroviaire apportées par les pouvoirs publics a d'ailleurs augmenté depuis une vingtaine d'années (40 % en 2010 contre 20 % en 1989).

En février 2010, le ministère des Transports britannique a demandé à Sir Roy McNulty, ancien président de l'autorité aéroportuaire, d'identifier les obstacles à l'efficacité du système ferroviaire britannique et de proposer des pistes pour améliorer sa performance. Sir McNulty a remis son rapport final le 19 mai 2011.

Les principaux *constats* sont les suivants :

- il existe des problèmes d'efficacité et de coûts : le doublement du trafic ferroviaire à horizon 2030 envisagé par le gouvernement britannique ne peut être réalisé qu'avec une forte diminution des coûts unitaires de production ;
- le secteur du fret (en concurrence dans le marché) est nettement plus performant que celui des voyageurs (en concurrence pour le marché) ; le rapport l'explique par la concurrence plus forte ;
- la comparaison avec plusieurs systèmes ferroviaires européens (dont la France) révèle un potentiel global de gains de performance du système britannique de 40 %.

Les principales *explications* avancées par le rapport sur cette situation sont les suivantes :

- le système est fragmenté et inefficace ; les intérêts des acteurs ne sont pas alignés ;
- le système de franchises favorise le court terme et n'incite pas à la réduction des coûts ;
- dans son ensemble, l'industrie ferroviaire n'a pas d'approche systématique et continue de réduire les coûts.

Parmi les *propositions* du rapport, il convient de noter les suivantes :

- un renforcement de la coordination des acteurs, notamment entre gestionnaire d'infrastructure et entreprises ferroviaires ;
- une réforme des franchises, notamment par leur allongement, pour permettre la réalisation d'économies d'exploitation ;
- en l'absence d'un grand opérateur ferroviaire national, la mise en place d'un comité de filière (*Rail Delivery Group*) et d'une agence des systèmes ferroviaires destinée à promouvoir le traitement transverse des questions technologiques et d'innovation.

## **Concurrence dans le marché**

Une ouverture dans le marché des services commerciaux permettrait de conserver pour l'essentiel le fonctionnement actuel du secteur ferroviaire, sauf en cas d'entrée forte de nouveaux opérateurs (au demeurant peu probable à court terme),

**situation qui remettrait en cause le financement des liaisons les plus faiblement rentables.**

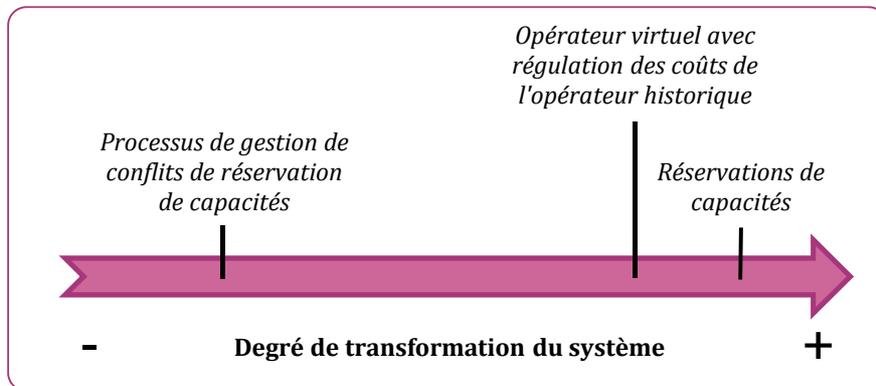
*Modalités* : le choix d'une ouverture à la concurrence dans le marché laisserait à la SNCF et aux autres entreprises ferroviaires présentes le soin de définir leur offre en fonction des conditions économiques (notamment du niveau de tarification) et des perspectives de trafic en optimisant l'utilisation de leurs moyens de production.

*Répartition de la capacité* : dans le cas de contraintes sur la capacité d'infrastructure, trois modalités de répartition de la capacité entre opérateurs semblent envisageables, avec des conséquences de transformation du système ferroviaire plus ou moins importantes :

- processus de gestion des conflits : cette solution consiste à appliquer la règle générale de l'attribution de la capacité aux opérateurs ferroviaires selon leur demande et en fonction du barème de tarification fixé et de mettre en œuvre un processus d'exception s'il advient que plusieurs opérateurs formulent la même demande. Dans ce cas, une discussion entre les opérateurs et le gestionnaire d'infrastructure pourrait chercher des solutions alternatives qui préservent les intérêts économiques de toutes les parties prenantes. En cas d'échec au bout d'un temps raisonnablement bref, le gestionnaire d'infrastructure pourrait mettre aux enchères les sillons qui font l'objet de la même demande par les opérateurs. Cette solution présente l'intérêt de limiter le mécanisme aux seuls cas conflictuels entre opérateurs. Il s'agit donc d'une modalité simple à mettre en œuvre et qui ne transforme pas l'organisation actuelle du secteur ferroviaire. Pour être complètement opérationnel et donner de la visibilité aux entreprises ferroviaires, ce mécanisme pourrait avoir une portée pluriannuelle (attribution des sillons pour plusieurs années) ;
- création d'opérateurs virtuels : dans ce cas, il s'agit d'obliger l'opérateur historique à vendre une partie de ses sièges à des opérateurs alternatifs. Cette solution peut permettre de stimuler l'innovation commerciale et de réduire une partie des coûts de production (par exemple sur la distribution). Cependant, comme c'est le cas dans le secteur de l'électricité avec le mécanisme d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), cette solution suppose de réguler les coûts de production de l'entreprise historique selon des modalités qui peuvent être complexes pour un bénéfice collectif potentiellement limité. Il s'agirait donc d'une transformation assez profonde du fonctionnement du secteur ferroviaire, sans doute difficile à mettre en œuvre simplement pour des résultats peut-être faibles ;
- réservation de capacités : cette solution consiste, sur les infrastructures saturées, à retirer une partie de la capacité utilisée par l'opérateur historique et à la mettre à la disposition d'entreprises alternatives. Selon l'importance des capacités réservées pour les nouveaux entrants, la concurrence peut avoir une forte intensité. Cette solution présente cependant le risque de déstabiliser le financement des liaisons à faible rentabilité et nécessiterait la mise en place d'un mécanisme spécifique pour assurer leur pérennité (par exemple par la création d'un fonds de péréquation abondé par un prélèvement sur les services rentables). Elle pourrait également entraîner une désoptimisation de l'utilisation du matériel roulant en réduisant les économies d'échelle liées à l'organisation d'un roulement sur un périmètre large. Enfin, cette solution implique une transformation profonde du système ferroviaire et présente l'inconvénient de ne pas permettre de tarifier de manière optimale la rareté des sillons qui seront l'objet de cette procédure.

D'autres modalités (mise aux enchères de l'ensemble de la capacité, définition par le gestionnaire d'infrastructure de groupes de sillons) semblent d'une faisabilité beaucoup plus limitée.

### Conséquences des différentes modalités de concurrence dans le marché en termes de transformation du système



Source : DG Trésor

**Avantages :** au total, cette solution présente l'avantage de ne pas transférer sur l'État la charge d'organiser l'ensemble des services nationaux et de garder (au moins en partie) la compétence de l'exploitation du transport grande vitesse dans un opérateur public si l'État souhaite en conserver un. Une telle décision de politique industrielle doit être prise et motivée et ne doit pas conduire à des effets préjudiciables à la concurrence qui se heurteraient aux dispositions communautaires. Dans le cas d'une entrée progressive et limitée de nouveaux opérateurs, cette solution n'aurait pas de conséquences importantes sur le financement des dessertes à faible rentabilité.

**Inconvénients :** dans le cas d'une concurrence très active (qui semble peu probable à court terme), cette solution pourrait déstabiliser l'équilibre économique de l'exploitation des liaisons d'aménagement du territoire en raison de l'écrémage possible des lignes rentables par la concurrence. Dans ce cas, une intervention de la puissance publique serait nécessaire pour maintenir les lignes déficitaires, par exemple en confiant leur exploitation à un opérateur au titre du service universel moyennant compensation financière abondée par une taxe de péréquation sur les services rentables (comme cela a été le cas pour le financement des dessertes aériennes d'aménagement du territoire). L'exemple de la Suède pourrait être étudié : l'opérateur historique SJ avait jusque récemment le monopole des services ferroviaires nationaux ; ces services ont été ouverts en *open access* en 2010 ; depuis lors, si SJ estime qu'une des lignes qu'il opère n'est pas rentable, il en fait la déclaration auprès des services compétents de l'État suédois, qui est alors chargé d'organiser un appel d'offres avec subvention ; il y a dans ce cas conjugaison de services conventionnés et de services en *open access*.

**Faisabilité :** dans le cas d'un mécanisme circonscrit à la gestion des seuls conflits dans la répartition de la capacité, l'ouverture à la concurrence ne présente pas de difficultés opérationnelles particulières. La mise en place de mécanismes plus étendus (opérateurs virtuels, réservation de capacités) présenterait des problèmes pratiques plus importants.

Dans le cas d'une ouverture à la concurrence dans le marché, la question des modalités de répartition des capacités d'infrastructure aux différents concurrents devra faire l'objet de règles précises et stables annoncées suffisamment à l'avance pour que les acteurs intéressés puissent élaborer leurs stratégies de façon suffisamment informée. À défaut, les primes de risque que ces acteurs devront intégrer à leurs bilans prévisionnels pourraient annuler l'effet des gains d'efficacité susceptibles d'être réalisés par les nouveaux entrants.

Conformément au décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, c'est dans le document de référence du réseau que l'on doit trouver les règles de répartition des capacités d'infrastructure entre les services publics de transport de voyageurs, les services commerciaux de transport de voyageurs et les services de transport de marchandises en tenant compte des capacités nécessaires à la maintenance et aux travaux. L'article 18 du décret dispose que RFF est chargé de répartir les capacités d'infrastructure du réseau ferré national en respectant les priorités déterminées par le ministre chargé des Transports en matière de fret ferroviaire et en prenant en compte les capacités offertes aux services de transport de voyageurs organisés par l'autorité compétente dans le cadre d'un contrat de service public. Cet article prévoit également que RFF doit veiller à assurer la meilleure utilisation des infrastructures et le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires.

Certaines parties du réseau peuvent être sujettes à saturation, caractérisée par l'impossibilité pour RFF de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités sur une ligne ou une section de ligne de l'infrastructure sur ces parties. Il est alors prévu que RFF affecte les sillons en fonction de règles de priorité qui doivent être « *élaborées en cohérence avec les orientations de la politique générale des transports afin d'optimiser l'utilisation du réseau ferré national et d'assurer le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires* ». Or, l'objectif d'optimiser l'utilisation du réseau ferré national et celui d'assurer le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires ne sont pas nécessairement compatibles, par exemple sur les itinéraires sur lesquels la politique nationale ou européenne des transports voudra inciter au développement des transports de fret à longue distance. La formulation actuelle est donc trop imprécise pour guider correctement RFF dans l'établissement de règles de priorité d'affectation.

Les règles de priorité à appliquer par RFF sont décrites à l'article 22 du décret qui dispose que : « *après affectation, le cas échéant, des capacités d'infrastructure offertes en application du c) de l'article 17 aux types de services en cause, les capacités restantes sur le réseau ferré national sont accordées, de manière prioritaire, dans l'ordre suivant :*

- *les services nationaux ou internationaux qui, sur tout ou partie de leur trajet, sont effectués sur des lignes du réseau ferré national spécifiquement construites pour eux ;*
- *les services de transport internationaux de marchandises ;*
- *les services effectués dans le cadre d'un contrat de service public passé avec une autorité organisatrice de transports ».*

Cette formulation qui combine les articles 17 et 22 peut laisser penser que l'attribution de capacité doit être effectuée en deux temps et que l'ordre mentionné ne s'applique qu'à des demandes nouvelles. L'ouverture à la concurrence des services de

voyageurs jointe à la mise en place d'une coordination internationale des règles de priorité relatives à la répartition des capacités sur les corridors visés par le règlement européen n° 913/2010 du Parlement et du Conseil du 22 septembre 2010 pour un fret ferroviaire compétitif sont susceptibles d'entraîner des évolutions substantielles des besoins de capacité et des occurrences de saturation des infrastructures. La doctrine de l'administration mériterait d'être clarifiée dans ce domaine, avec une remise à plat du titre IV du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 précité dont la rédaction actuelle résulte de plusieurs modifications successives intervenues en 2008 et 2010.



Les principales caractéristiques des différentes modalités d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires commerciaux sont reprises dans le tableau suivant.

### Caractéristiques des modalités de concurrence des services commerciaux

Organisation de la concurrence	Faisabilité	Conséquences pour les dessertes à faible rentabilité	Intensité de la concurrence	Conséquences industrielles
<b>Concurrence dans le marché</b>				
Processus de gestion de conflits de réservation de capacité	Élevée	Limitées	Limitée	Limitées
Opérateur virtuel avec régulation des coûts de l'opérateur historique	Faible	Pas de conséquence	Limitée	Limitées
Réservation de capacités	Moyenne	Potentiellement importantes	Potentiellement importante	Réduction sensible de l'activité de l'opérateur historique – Risque de désoptimisation de l'utilisation du matériel roulant
<b>Concurrence pour le marché</b>				
Franchises	Faible	Maintien de la péréquation interne	Potentiellement importante	Démantèlement à terme de l'opérateur historique – Risque de perte d'économies d'échelle dans l'organisation des services et dans la gestion du matériel – Organisation du transfert du matériel roulant TGV à l'État ou aux nouveaux entrants

Source : Centre d'analyse stratégique

Il apparaît que la solution des franchises présente l'avantage de maintenir le financement des services faiblement rentables mais entraîne des transformations radicales pour l'État et pour l'opérateur national. À l'inverse, l'organisation d'une

concurrence dans le marché peut déstabiliser des liaisons faiblement rentables mais elle offre l'avantage de s'appuyer pour l'essentiel sur le système existant et, probablement, sur une arrivée de la concurrence plus progressive.

**Compte tenu de sa plus grande complexité et de son intérêt plus faible pour la collectivité, l'ouverture à la concurrence des services commerciaux présente un caractère moins prioritaire mais doit être préparée dès maintenant.** Les limites de chacune des solutions possibles pour l'organisation de cette ouverture ne permettent pas de choisir de manière définitive et systématique un modèle plutôt que l'autre. Il est d'ailleurs probable que les différentes modalités envisageables coexistent sur le réseau pour les services commerciaux en fonction de leurs situations, qui peuvent être très variées en termes d'équilibre économique ou de saturation des capacités d'infrastructure. Il semble donc nécessaire d'approfondir l'analyse développée dans ce rapport, notamment sur la base d'une approche plus détaillée à l'échelle de chaque marché pertinent. Cette analyse mérite d'être conduite à brève échéance, dans un calendrier compatible avec la préparation des décisions qui seront prises à l'échelle européenne dans les années à venir. Sous cette réserve, le présent rapport formule les recommandations suivantes :

---

#### RECOMMANDATION N° 7

- Clarifier les principes de répartition des capacités d'infrastructure et définir dès à présent les modalités de résolution des conflits dans l'accès à ces capacités (responsables : État, RFF avec avis de l'ARAF).
- Conduire rapidement une étude sur un mécanisme de financement des liaisons auxquelles l'opérateur historique pourrait renoncer en cas d'écrémage intense des liaisons rentables (ce qui suppose une transparence sur les données d'exploitation de l'opérateur historique vis-à-vis de l'État) (responsable : État avec les données de la SNCF).

# Les conditions de l'ouverture à la concurrence

### 1 ■ Le rapport Grignon

Sur la base d'une large concertation, le sénateur Francis Grignon a élaboré un rapport sur les conditions de la concurrence pour les TER, rapport remis au gouvernement en mai 2011. Un « comité des parties prenantes » a été constitué en 2009 rassemblant tous les acteurs du transport régional de voyageurs (État, régions, RFF, SNCF, autres entreprises ferroviaires, usagers). Ce comité a discuté des modalités techniques (tarification et distribution des titres de transport ; accès aux gares, au matériel roulant et aux installations de maintenance) et sociales (question du transfert des personnels) d'une ouverture à la concurrence des TER. Le rapport a été réalisé sur la base de ces discussions et d'une concertation approfondie avec les régions, concernées au premier chef en tant qu'autorités organisatrices des transports régionaux.

**Le « rapport Grignon » préconise une ouverture progressive à la concurrence par le biais d'expérimentations.** Ces expérimentations devraient porter sur des groupes de lignes territorialement cohérents et économiquement équilibrés (périmètre d'exploitation constitué de lignes déficitaires et de lignes bénéficiaires). Leur réalisation suppose qu'un cadre juridique stable soit défini en amont (notamment en mettant fin au monopole d'exploitation de l'opérateur historique) et que les autorités organisatrices disposent d'informations précises sur ces lignes auprès de la SNCF (comptes par ligne). Le rapport propose qu'un comité national de suivi soit mis en place pour assurer le retour de connaissance de ces expérimentations.

**Sur les modalités techniques de la concurrence, le rapport recommande de garantir un égal accès des entreprises ferroviaires au matériel roulant et aux installations de maintenance.**

Compte tenu de la portée limitée de la concurrence, dans un premier temps, dans le cadre des expérimentations proposées, le rapport souligne l'intérêt de transférer la propriété de tout ou partie du matériel roulant actuellement exploité par la SNCF mais majoritairement financé par les régions. Ce transfert devra se faire sans perte financière pour l'opérateur historique et permettre la mise à disposition du matériel aux nouveaux entrants. Le matériel pourra être géré directement par chaque région ou par une structure publique de portage mutualisée entre plusieurs régions. Concernant la maintenance, le rapport préconise de laisser les nouveaux entrants accéder aux ateliers de la SNCF (susceptibles, selon les cas, d'être repris par les autorités régionales) de manière non discriminatoire. Dans un premier temps, dans le cadre de l'expérimentation proposée, la sous-traitance à la SNCF des prestations de maintenance pourrait être préférable pour ne pas désorganiser les installations existantes.

Au-delà des questions de matériel roulant, le rapport formule plusieurs recommandations concernant les autres aspects techniques d'une ouverture à la concurrence.

En particulier, il est proposé de maintenir le cadre tarifaire actuel dans un premier temps et de permettre aux nouveaux exploitants d'assurer, le cas échéant, des services en gare dans le cadre d'une relation contractuelle avec le gestionnaire des gares (c'est-à-dire la branche Gares & Connexions de la SNCF).

**Sur les modalités sociales, le rapport propose le transfert des personnels avec maintien de leurs droits statutaires et la négociation d'un accord collectif sur la durée du travail.**

Le rapport Grignon propose d'inscrire dans la loi le principe du transfert des contrats de travail des salariés à l'occasion de la reprise d'un service de transport ferroviaire de voyageurs par un nouvel opérateur. Ce dispositif reposerait sur les principes suivants :

- la garantie du maintien du statut (maintien du régime spécial de prévoyance et de sécurité sociale et des droits à pension en application du règlement de retraite spécifique au personnel de la SNCF) ;
- le droit de retour à la SNCF en cas de suppression de l'emploi justifiant le licenciement pour motif économique du salarié transféré (dans ce cas, l'opérateur devrait verser l'équivalent d'une indemnité de licenciement économique à la SNCF) ;
- le maintien des droits à l'avancement d'échelon à l'ancienneté ;
- le caractère facultatif du transfert.

Par ailleurs, le rapport propose d'inscrire dans le code des transports la base législative du droit spécifique de la durée et de l'organisation du travail dans le transport ferroviaire et d'inciter les partenaires sociaux de la branche du transport ferroviaire de voyageurs à négocier un accord collectif national sur la durée du travail, applicable au personnel de toutes les entreprises de la branche, y compris la SNCF.

## **2 ■ L'accès à l'infrastructure et aux facilités essentielles est une condition nécessaire de la concurrence**

L'accès aux infrastructures ferroviaires, avec la tarification d'usage qui s'y rapporte, est détaillé dans le document de référence du réseau (DRR)<sup>1</sup>. Ce document est préparé par RFF, qui en a la responsabilité, avec la participation de la SNCF en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué et au titre de fournisseur de la prestation gare assurée par sa branche Gares & Connexions. Il est publié annuellement. Les contraintes techniques, dont on a vu qu'elles sont fortes, sont connues de RFF qui en donne les caractéristiques en tant que de besoin aux opérateurs qui le demandent.

**Un accès équitable et non discriminatoire au réseau et aux facilités essentielles est indispensable pour permettre le bon fonctionnement d'un marché concurrentiel. Deux situations doivent être distinguées dans ce cadre.**

En premier lieu, *les installations essentielles à la circulation ferroviaire doivent faire l'objet d'une réglementation précise permettant un accès libre et non discriminatoire.*

---

(1) Document de référence du réseau : [www.rff.fr/fr/mediatheque/textes-france/document-reference/](http://www.rff.fr/fr/mediatheque/textes-france/document-reference/).

C'est le cas de l'infrastructure elle-même mais aussi des gares, qui présentent un caractère de monopole naturel :

- l'accès à l'infrastructure pose la question de l'attribution des capacités aux différents opérateurs et à l'arbitrage entre les différentes activités ferroviaires (fret, transport national ou régional de voyageurs, etc.). Dans le cas des activités conventionnées, des accords-cadres pluriannuels peuvent être conclus entre le gestionnaire d'infrastructure et les autorités organisatrices. Dans le cas des activités commerciales, des règles d'attribution des sillons doivent être définies, par exemple sous forme d'enchères ;
- l'accès aux gares et aux facilités afférentes (attribution des quais, information des usagers, services aux voyageurs en gare, etc.) est un élément central de l'ouverture à la concurrence. L'indépendance de la direction des gares et de ses personnels au sein de la SNCF est cadrée par un texte réglementaire en cours de préparation. Ce texte fait suite à l'avis que l'Autorité de la concurrence a rendu en 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs<sup>1</sup>, en particulier sur les conditions d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. L'Autorité a recommandé de séparer nettement la gestion des gares, actuellement dévolue à la SNCF, des activités commerciales de l'opérateur historique, pour assurer aux nouveaux entrants un accès équitable et non discriminatoire à ces facilités essentielles. Au-delà, suivant la nature de la gare (grandes gares nationales, gares régionales, haltes TER), des modalités d'organisation différentes pourraient être adoptées avec une gestion commerciale (grandes gares nationales) ou une gestion supervisée, voire directement assurée par les régions.

En second lieu, *les installations de services complémentaires doivent faire l'objet d'une supervision au cas par cas par l'autorité de régulation*. Contrairement aux installations fixes et indivisibles comme le réseau et les gares, qui présentent dans tous les cas le caractère d'un monopole naturel, d'autres installations nécessaires à l'exploitation des services ferroviaires (ateliers de maintenance, système de distribution, etc.) et actuellement gérées par l'opérateur historique SNCF ont des spécificités locales fortes qui ne permettent pas facilement de définir un cadre réglementaire uniforme de manière efficace. Dans certains cas, il peut être pertinent que les nouveaux entrants développent leurs propres solutions de maintenance plutôt que de recourir aux installations de l'opérateur historique ; dans d'autres situations, l'utilisation de ces installations peut se révéler incontournable. Il apparaît donc que le règlement des difficultés au cas par cas par le régulateur, en tenant compte de chaque situation d'espèce, est préférable à la définition *ex ante* de manière uniforme et générale d'une réglementation sur les installations de services. À l'examen de ces dossiers, le régulateur pourra plus opportunément définir des principes souples de gestion et d'accès à ces installations.

#### **RECOMMANDATION N° 8**

**Laisser à RFF, à la SNCF et aux nouveaux entrants le soin de définir au cas par cas les modalités d'accès aux installations et services définis comme facilités essentielles (dans le cadre des réglementations communautaire et nationale existantes). En cas de désaccord, il sera fait appel au régulateur en sa qualité d'autorité de règlement des différends en première instance.**

(1) Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs.

L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire peut prendre plusieurs formes, qui n'ont pas les mêmes conséquences sur l'organisation du gestionnaire d'infrastructure. Les deux principales formes sont les suivantes :

- *la concurrence dans le marché est caractérisée par un accès libre à l'infrastructure pour toute entreprise ferroviaire.* Les entreprises sont, dans ce cas, en compétition les unes avec les autres et déterminent librement la consistance de leur offre (politique de prix, dessertes, fréquences, nature du matériel roulant, services à bord, etc.) dans la limite des capacités de l'infrastructure. Dans cette situation, la répartition des capacités entre les différentes catégories d'utilisateurs (services de voyageurs internationaux et nationaux en concurrence dans le marché, trains d'équilibre du territoire, TER, services de transport de fret internationaux et nationaux) doit être faite par une autorité juridiquement compétente. Cela peut être RFF dans le cadre du titre IV du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 précité relatif à l'utilisation du réseau ferré national qui pourrait être rendu plus clair. Dans ce cas, le rôle du gestionnaire d'infrastructure RFF est très important : c'est à lui qu'il revient d'attribuer les sillons aux différents opérateurs ferroviaires et d'optimiser l'usage de l'infrastructure ; en cas de conflit entre opérateurs pour l'accès au réseau, il lui appartient de définir des procédures assurant l'égalité d'accès (enchères...) ; il lui est possible de contractualiser avec les entreprises ferroviaires sur plusieurs années concernant l'accès à l'infrastructure ;
- *la concurrence pour le marché est caractérisée par l'exploitation de services ferroviaires dans le cadre de contrats de service public.* Ces contrats donnent des droits exclusifs à leur titulaire sur un segment de marché donné, pour une offre précise et sur une durée limitée, définies par une autorité organisatrice de transport. L'obtention de ces droits exclusifs dans le cadre de contrats de service public peut être réalisée suite à un appel d'offres avec mise en concurrence ou par attribution directe. Dans ce cas, le rôle du gestionnaire d'infrastructure est plus subsidiaire. C'est aux collectivités publiques (État, régions) qu'il appartient de définir l'offre de transport dans les limites de leurs compétences respectives. L'organisation de monopoles locaux permet d'éviter les conflits entre entreprises ferroviaires (sauf avec le fret) pour l'utilisation des capacités. Le rôle de RFF est, dans ce cas, peu différent de son rôle actuel. Il lui appartient de traiter les conflits pour l'accès à l'infrastructure entre les différentes activités ferroviaires sous le contrôle du régulateur.

### 3 ■ La tarification d'usage des infrastructures aura un effet sur le déroulement de l'ouverture à la concurrence

**Les recettes de tarification du réseau sont essentielles au gestionnaire d'infrastructure pour lui permettre de couvrir ses coûts.** L'objectif du gestionnaire d'infrastructure est de couvrir par ses recettes (subventions publiques et redevances d'usage du réseau) le coût complet de l'infrastructure pour être à l'équilibre conformément à la réglementation européenne (article 6 de la directive 2001/14). Les enjeux qui se posent à lui portent donc à la fois sur la maîtrise de ses coûts mais aussi sur la définition d'une tarification efficace. Sur ce dernier point, les principes de tarification sont fixés par la directive européenne 2001/14. La règle fondamentale est celle de la tarification au coût « *directement imputable* ». Il est possible d'appliquer des majorations « *lorsque le marché s'y prête* » et en cas de saturation de

l'infrastructure (formellement notifiée à la Commission). La réforme de la tarification en France, appliquée depuis l'horaire de service 2010, s'inspire de ces principes : couverture du coût marginal (redevance de circulation RC + redevance de réservation RR), facturation d'une part de coût complet lorsque le marché s'y prête (modulation de la redevance de réservation RR), couverture du coût complet pour les activités conventionnées (redevance d'accès RA). Sur ce dernier point, il convient de noter qu'une part importante de la tarification (plus du tiers, au titre de la redevance d'accès) est désormais acquittée par les collectivités publiques pour les services conventionnés (l'État finance actuellement la redevance d'accès pour les services régionaux à l'exception de l'Île-de-France où elle est acquittée par le STIF).

### Redevances unitaires moyennes par activités de transport ferroviaire de voyageurs en France en 2010

Activités	Redevances moyennes (prestations minimales) (en euros par sillon.km)	<i>dont redevances d'accès acquittées par les collectivités publiques (en euros par sillon.km)</i>
TGV	10,6	-
Corail	3,5	-
TER	10,0	6,9
Transilien	9,9	3,1
Ensemble	9,5	3,3

Source : données RFF

**En matière de tarification, les pratiques diffèrent d'un pays à l'autre.** En première analyse, la tarification française apparaît élevée par rapport aux péages pratiqués au Royaume-Uni ou en Suède mais elle est du même ordre de grandeur qu'en Allemagne. Le pourcentage du coût complet de l'infrastructure couvert par la tarification est ainsi plus élevé en France (63 % en 2004) que dans d'autres pays européens (60 % en Allemagne, 50 % au Royaume-Uni et 5 % en Suède en 2004). Les comparaisons internationales sur la tarification d'usage de l'infrastructure présentent cependant des limites importantes. Le niveau de tarification dépend, en effet, de paramètres qui peuvent nettement varier selon les pays, notamment le coût de gestion du réseau (lui-même dépendant de l'état physique de l'infrastructure), le niveau de subvention publique de l'infrastructure (partage entre usagers et contribuables) et la structure de la tarification, dont une partie peut être payée par les autorités organisatrices de transport dans le cas des services conventionnés. L'écart relevé entre la tarification française et la pratique d'autres pays européens doit donc être relativisé en raison des différences de structure du trafic (la France compte une part importante de services à forte capacité contributive comme les TGV contrairement aux autres pays européens), de structure de tarification (le tiers des redevances en France était acquitté par les collectivités publiques sous forme de redevances d'accès en 2010) et de coûts d'infrastructure.

### Comparaison des systèmes de tarification des activités de transport ferroviaire de voyageurs dans quatre pays européens

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Suède
Part de marché du ferroviaire dans le transport de voyageurs en 2009 (voyageurs.km) <sup>1</sup>	9,9 %	7,9 %	6,8 %	9,3 %
Redevance d'usage de l'infrastructure en 2007 (euros par train.km) <sup>2</sup>	Local : 5,0 National : 3,3 TGV : 14,0	Local : 3,5 National : 4,0 TGV : 12,0	Local : 0,9 National : 2,4 TGV : -	Local : 0,4 National : 0,8 TGV : -
Niveau de financement public du ferroviaire (infrastructure et services conventionnés) en moyenne sur 2002-2006 (milliers d'euros par sillon.km) <sup>3</sup>	175 (y compris coût d'investissement de la LGV Est)	134	169	85
Pourcentage du coût complet de l'infrastructure couvert par la tarification en 2004 <sup>4</sup>	63 %	60 %	50 %	5 %

Source : Commission européenne, OCDE, CER (Community of European Railways)

**L'ouverture à la concurrence soulève des questions sur le niveau de la tarification et sur sa structure.** Le niveau et la structure de la tarification ont effectivement un impact direct sur l'activité de transport ferroviaire, dont ils constituent un élément de coût important (le tiers des coûts du TGV par exemple). Ces éléments répondent à deux logiques distinctes.

Pour les activités **conventionnées** (TER, trains d'équilibre du territoire, Transilien), l'objectif est de couvrir le coût complet en faisant payer aux autorités organisatrices un droit d'accès (RA) et une redevance proportionnelle au trafic (RR+RC). Pour ces activités, l'ouverture à la concurrence n'aura pas de conséquences particulières.

Pour les activités **non conventionnées**, le gestionnaire d'infrastructure essaie de fixer la tarification, sous le contrôle de l'autorité de régulation, en fonction de la capacité contributive du marché. Cela a conduit RFF à différencier assez finement les catégories tarifaires, en particulier sur les lignes à grande vitesse (14 catégories dans le barème de l'horaire de service 2012). Avec la concurrence, un enjeu pourrait être de définir le bon niveau de tarification de manière différenciée pour chaque desserte, qui offre à l'opérateur un niveau de rentabilité suffisant pour couvrir ses coûts d'exploitation et de capital sans pour autant laisser des situations de sur-rentabilité sur certaines parties du réseau. Cet enjeu est toutefois limité par l'exigence de *simplification* posée par l'ARAF dans son premier avis sur la tarification du réseau ferré français<sup>5</sup> : l'Autorité a constaté que la « multiplication des catégories tarifaires a

(1) Commission européenne (2010), *EU Energy and Transport in Figures*, Statistical Pocketbook, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 228 p.

(2) OCDE (2008), *Charges for the Use of Rail Infrastructure 2008*, Paris, International Transport Forum, décembre, 63 p.

(3) Community of European Railways (2010), *Market Opening, Financing, Charging and Railway performance*, Bruxelles, mars, 53 p.

(4) OCDE (2005), *Railway Reform & Charges for the Use of Infrastructure*, Paris, European Conference of Ministers of Transport, 134 p.

(5) ARAF (2011), Avis n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012.

contribué à une complication importante du barème » (considérant IV.2 de l'avis) et demande au gestionnaire d'infrastructure « de simplifier et justifier les catégories tarifaires » (article 17 de l'avis). Cette décision de l'ARAF ne permettra donc pas de différencier davantage la tarification pour se rapprocher d'une tarification spécifique à chaque desserte. Une autre exigence a été posée par l'ARAF qui constitue un élément important dans le cadre de l'ouverture à la concurrence : la nécessité d'une *visibilité pluriannuelle* sur l'évolution des péages associée à des gains de productivité dans la gestion de l'infrastructure, par exemple à l'occasion du prochain contrat de performance quinquennal 2013-2017 entre l'État et RFF (considérant II.11 de l'avis). Cette exigence de visibilité est indispensable pour permettre à un nouvel entrant sur le marché ferroviaire français de construire son plan d'affaires.

#### RECOMMANDATION N° 9

Conformément à la décision de l'ARAF, donner aux opérateurs ferroviaires une visibilité pluriannuelle sur l'évolution des péages (associée à des gains de productivité sur la gestion du réseau).

#### 4 ■ Les conditions sociales devront être définies avant l'ouverture complète du transport ferroviaire de voyageurs

Les questions liées aux modalités d'emploi des personnels des entreprises ferroviaires sortent du champ de la présente mission. On pourra se reporter utilement au rapport Grignon qui développe la question du personnel pour le transport régional. Cette question est essentielle et devra être traitée, par exemple sous forme d'une convention collective, en recherchant un nécessaire équilibre entre les intérêts des personnels de la SNCF et la possibilité que la concurrence apporte des avantages significatifs. De manière globale, il est possible d'apporter les précisions suivantes sur l'impact de la concurrence sur la gestion du personnel des entreprises ferroviaires :

- **pour les services conventionnés (TER, trains d'équilibre du territoire, Transilien), la mise en concurrence pose la question du transfert des personnels entre entreprises ferroviaires** en cas de changement de titulaire de la convention (transfert systématique ou non, droit de retour dans l'opérateur public ou non, prise en compte des départs en retraite, etc.) et des règles sociales applicables (statut, conditions de travail, etc.). Cette question doit être réglée dans le cadre d'une convention collective nationale négociée entre partenaires sociaux. Selon le niveau de réglementation sociale retenu dans cette convention, le potentiel de gains d'efficacité apportés par la concurrence pourrait être plus ou moins grand ;
- **pour les services non conventionnés (liaisons internationales, liaisons nationales grande vitesse le cas échéant), la question des règles sociales à appliquer se pose.** Les nouveaux entrants souhaitent pouvoir organiser leur activité avec le plus de souplesse possible, dans le respect des garanties sociales prévues par la réglementation communautaire. Il semble cependant nécessaire que les règles sociales applicables, par exemple sous forme de convention collective, soient identiques entre les différents opérateurs, y compris la SNCF.

## 5 ■ L'accès au matériel roulant constitue une condition pour l'arrivée de nouveaux opérateurs

L'accès au matériel roulant et à des installations techniques permettant sa maintenance est une condition pour l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur ferroviaire dont l'importance ne doit cependant pas être surestimée. Cette conclusion est notamment mise en avant par le récent rapport commandé par la Commission européenne sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs<sup>1</sup>. Cette étude souligne que la généralisation de la libéralisation du transport ferroviaire dans l'Union européenne et l'interopérabilité croissante du parc de matériel roulant permettront la constitution d'un marché de revente et de location du matériel roulant. Avant de parvenir à cette situation, il reste nécessaire de veiller à ce que l'accès au matériel roulant et aux installations de maintenance ne constitue pas une barrière à l'entrée pour des nouveaux entrants.

### 5.1. Accès au matériel roulant

Plusieurs modalités d'accès au matériel roulant sont envisageables :

- l'*acquisition* et la *possession* du matériel roulant par les entreprises ferroviaires. C'est l'organisation retenue en partie par les Länder en Allemagne pour les services de transport régional de voyageurs et, par comparaison, dans le transport aérien. Elle suppose une grande visibilité sur les conditions économiques du secteur et nécessite le développement d'un marché secondaire de la revente et de la location de matériel roulant. Dans le cas des services conventionnés, la procédure de contractualisation doit tenir compte du délai de commande du matériel (de l'ordre de deux ans pour du neuf) et la durée des contrats de service public doit être adaptée pour permettre à l'opérateur d'amortir son matériel. Par ailleurs, des conditions de reprise du matériel en fin de contrat peuvent être prévues. Cette organisation présente l'intérêt de laisser à l'entreprise ferroviaire toute latitude dans le choix du matériel roulant et de lui permettre de l'adapter au plus près de son offre commerciale. Son inconvénient réside cependant dans la solidité financière requise *ex ante* de la part de l'entreprise ferroviaire pour réaliser l'investissement : si cette condition est moins importante dans le cas de services conventionnés (puisque l'investissement est *in fine* financé par les autorités organisatrices concernées), elle est déterminante dans le cas de services ouverts à la concurrence dans le marché ; dans ce dernier cas, seules les grandes entreprises ferroviaires (principalement les entreprises nationales) ont sans doute l'assise financière suffisante pour acquérir le matériel roulant nécessaire au développement de ces services ;
- la *location* de matériel roulant à des sociétés spécialisées. Il s'agit de l'organisation retenue au Royaume-Uni au moment de la réforme du secteur ferroviaire dans les années 1990 avec la création des *Rolling Stock Companies* (ROSCO) spécialisées dans la location de matériel roulant pour les entreprises ferroviaires en franchise avec l'État britannique pour l'exploitation des services de transport. Cette solution permet un accès plus facile au marché du transport ferroviaire, puisque les nouveaux entrants n'ont pas à faire l'investissement du matériel roulant. Cependant, elle présente des inconvénients, comme l'exemple

---

(1) Commission européenne (2010), *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport*, étude Everis Consulting, septembre.

anglais le montre (voir le Livre blanc du ministère britannique des Transports de 2004 sur le secteur ferroviaire et l'enquête du Conseil de la concurrence du Royaume-Uni) : restriction de l'offre, offre peu adaptée à la demande, coûts de location élevés, concurrence insuffisante entre les ROSCO, etc. ;

- la *mise à disposition* du matériel roulant par les autorités organisatrices de transport dans le cas de services conventionnés. Cette solution est parfois retenue par les Länder en Allemagne pour les services de transport régional et dans le transport collectif urbain en France. Elle suppose l'acquisition de matériel roulant par les collectivités publiques concernées et sa mise à disposition des entreprises ferroviaires en contrat de service public. Cette acquisition peut prendre plusieurs formes : achat direct par chaque collectivité, mutualisation de l'acquisition par plusieurs collectivités, crédit-bail avec option d'achat, etc. Dans tous les cas, ce scénario présente l'avantage de faciliter l'accès des opérateurs ferroviaires aux services conventionnés, puisque l'investissement est réalisé par la puissance publique, qui en assure le financement et prend à son compte les risques associés. Il permet également aux autorités organisatrices de choisir le matériel qui correspond le mieux à la nature du service de transport qu'elles souhaitent offrir aux usagers. Son inconvénient réside dans sa rigidité, puisque le matériel roulant n'est plus, dans ce cas, un élément de différenciation des offres des opérateurs en concurrence et ne peut plus faire l'objet de propositions innovantes dans sa conception ou son utilisation. Ce scénario pose, par ailleurs, la question de la reprise du matériel roulant de la SNCF : il faudrait veiller à ce qu'elle ne conduise pas à un enrichissement sans cause de l'opérateur historique puisqu'une fraction, parfois importante, du parc SNCF a été financée par les collectivités publiques (par les régions, dans le cas des TER).

**L'organisation de l'accès au matériel roulant devra être différente suivant le type d'ouverture à la concurrence et le marché concerné. Plusieurs cas peuvent être distingués :**

- *les services conventionnés pour lesquels les autorités organisatrices disposent d'ores et déjà de matériel roulant* : c'est le cas des services ferroviaires régionaux (TER). La décentralisation de ces services s'est effectivement accompagnée du financement par les régions du renouvellement du parc de matériels roulants de la SNCF dédiés aux services régionaux (renouvellement qui a d'ailleurs largement contribué au développement de la demande de transport régional depuis une dizaine d'années). Désormais, la totalité des nouveaux investissements en matériel roulant est financée par les régions (sur la base d'une subvention versée par l'État) : en 2012, 60 % du parc de matériel TER auront été financés par les régions. La SNCF conserve cependant la propriété de ce matériel et continue à assurer l'investissement dans des opérations d'entretien et de prolongation. Les dernières conventions entre les régions et la SNCF prévoient généralement des clauses de reprise du matériel pour les collectivités publiques. Dans certains cas, les régions ont utilisé la procédure de crédit-bail pour renouveler le matériel roulant, qui est alors propriété d'établissements financiers, loué aux régions et mis à la disposition de la SNCF ; des clauses de « biens de retour » permettent aux régions de récupérer éventuellement le matériel en fin de contrat. Dès lors, plusieurs situations peuvent être mises en avant :
  - la mise en concurrence de services de transport pour lesquels il existe du matériel roulant en fonctionnement pourrait s'accompagner du transfert du matériel aux régions pour mise à disposition de l'exploitant. Ce transfert peut supposer une indemnisation de la SNCF, dans des conditions à définir par la

- loi dont l'application devrait être contrôlée par l'ARAF, dans le cas où l'établissement public a financé tout ou partie de l'investissement ;
- les modalités d'acquisition de nouveaux matériels roulants pourraient être laissées à l'appréciation de chaque région. Elles pourraient reposer sur un achat direct, mutualisé ou non entre collectivités, sur des formules de crédit-bail avec option d'achat (ou toute autre solution de location) ou sur la réalisation de l'investissement par l'exploitant ferroviaire conventionné. Dans ce dernier cas, des règles doivent être définies au niveau national pour s'assurer que cette solution ne constitue pas une barrière à l'entrée pour de nouveaux opérateurs ; ces règles pourraient concerner la durée des contrats de service public (qui doivent être plus longs), l'inclusion d'une clause de reprise du matériel en fin de contrat, voire le financement d'une garantie publique de l'investissement ;
  - *les services conventionnés pour lesquels les autorités organisatrices ne disposent pas de matériel roulant* : c'est le cas des dessertes nationales conventionnées (trains d'équilibre du territoire), pour lesquelles le matériel roulant appartient à la SNCF et est pour partie en fin de vie. Le remplacement progressif d'une partie du parc existant fait apparaître un besoin en investissement dans les années à venir. La perspective d'une mise en concurrence d'une partie des services nationaux conventionnés, potentiellement dès le renouvellement de la convention avec l'État en 2014, pose donc la question du matériel roulant. Pour y répondre, deux options sont envisageables :
    - une acquisition du matériel roulant par l'État, directement ou *via* une société de location (ROSCO publique ou privée), et sa mise à disposition des exploitants ferroviaires. Cette solution présente l'avantage de faciliter l'accès des entreprises ferroviaires au marché des services nationaux conventionnés et de laisser à l'autorité organisatrice toute latitude dans le choix du matériel. Elle a cependant l'inconvénient de faire peser sur les finances publiques un montant d'investissement très important, qui peut toutefois être lissé dans le temps en cas de recours à une ROSCO ;
    - une acquisition du matériel roulant par les entreprises ferroviaires dans le cadre du contrat de service public. Dans ce cas, l'investissement est consenti initialement par les opérateurs et remboursé au cours du contrat par une subvention d'équilibre versée par l'État. Cette solution a pour intérêt de lisser l'effort budgétaire de l'État pour le renouvellement du matériel. Elle présente toutefois le risque d'être une barrière à l'entrée, seuls les opérateurs ayant une assise financière suffisante pouvant concourir. Ce risque peut être réduit par un allongement de la durée des conventions, l'engagement d'une reprise du matériel en fin de contrat, voire le financement d'une garantie publique à l'investissement ;
  - *les services non conventionnés* : la puissance publique pourra faire le choix de laisser certains services de transport ferroviaire ouverts à la concurrence dans le marché. Compte tenu de leur nature transfrontalière, ce sera le cas des services internationaux, aujourd'hui assurés pour l'essentiel dans le cadre d'alliances commerciales entre les grandes entreprises européennes du secteur. La rupture de l'alliance entre Trenitalia et la SNCF pour les liaisons entre la France et l'Italie, la création de dessertes entre ces deux pays assurées par un regroupement entre Veolia et Trenitalia en 2011, l'annonce de la Deutsche Bahn de son intention de faire circuler des trains grande vitesse dans le tunnel sous la Manche dès 2013 vont cependant faire évoluer rapidement l'organisation des services internationaux.

Au-delà, il est possible que les liaisons nationales, grande vitesse ou non, soient concernées par l'arrivée de nouveaux entrants et soient assurées parallèlement par plusieurs entreprises concurrentes. Comme c'est déjà le cas pour les projets en cours (liaison France-Italie par Veolia et Trenitalia et liaison par le tunnel sous la Manche par la Deutsche Bahn), le mode d'acquisition et d'utilisation du matériel roulant pourra être laissé à la libre appréciation des entreprises ferroviaires concernées. Cette solution leur permet d'adapter au plus près le matériel roulant à la nature de leur offre commerciale. La condition pour que ce système fonctionne est cependant l'existence d'un marché du matériel roulant adéquat pour assurer les dessertes concernées, par exemple en créant des opérateurs spécialisés (ROSCO) qui mutualisent les investissements ou en utilisant le matériel de l'opérateur historique<sup>1</sup>.

**Dans tous les cas, la puissance publique doit veiller au bon fonctionnement du marché du matériel roulant.** L'accès à ce marché doit être facilité au maximum, dans le respect des exigences de sécurité, par des procédures d'homologation plus efficaces, plus rapides et moins coûteuses, par un effort dans l'interopérabilité des réseaux à l'échelle européenne et par le développement d'un marché secondaire du matériel roulant.

## 5.2. Maintenance du matériel roulant

**La faculté d'assurer la maintenance du matériel roulant est une condition du bon fonctionnement concurrentiel du secteur ferroviaire.** Les opérations de maintenance ont effectivement un impact sur la disponibilité du parc, la ponctualité du service et donc sur la qualité des services offerts aux voyageurs. À ce jour, la maintenance, légère ou lourde, du matériel roulant utilisé en France est assurée directement par la SNCF dans ses ateliers. Ces installations étant dans certains cas difficilement répliquables dans des conditions économiques viables (manque de foncier à proximité des gares de voyageurs, coût et délais de construction d'un atelier), leur utilisation par d'autres opérateurs peut être nécessaire pour des opérations de maintenance légère (vérifications, remplacement de pièces, nettoyage, etc.) suivant des conditions à définir (notamment concernant l'amplitude horaire pour leur ouverture). Comme indiqué *supra*, le traitement de cette question pourrait être laissé aux acteurs du secteur ferroviaire sous la supervision de l'ARAF.

## 6 ■ La stratégie des opérateurs ferroviaires aura un impact sur la réalité de l'ouverture à la concurrence

### 6.1. Description des concurrents potentiels sur le marché français

**Schématiquement, deux catégories d'entreprises pourraient venir concurrencer la SNCF sur le marché français du transport ferroviaire : des « nouveaux opérateurs »**

---

(1) Dans le cas contraire, si un opérateur ferroviaire ne peut assurer une desserte ouverte à la concurrence dans le marché à des conditions économiques acceptables sans avoir recours au matériel roulant de l'opérateur historique, ce dernier est dans l'obligation d'accorder l'accès à son parc de matériel disponible. Cf. décision de la Commission européenne C (2003)3057 du 27 août 2003 relative à une procédure d'application de l'article 82 du traité CE (COMP/37.685 GVG/FS).

**et des opérateurs historiques.** Une thèse récente<sup>1</sup> a montré, à cet égard, que la stratégie de ces deux catégories d'acteurs sera vraisemblablement différente.

Les « *nouveaux opérateurs* », entreprises récentes qui apparaissent sur le marché ferroviaire à l'occasion de sa déréglementation progressive, ne disposent ni de la taille (au moins dans un premier temps) ni de l'expérience des opérateurs historiques mais sont potentiellement plus adaptables, avec une orientation davantage commerciale. Leur entrée sur le marché pourrait dépendre des modalités d'ouverture (pour le marché ou dans le marché). Dans le cas d'une ouverture dans le marché, les investissements nécessaires en matériels roulants et les risques commerciaux attachés à la constitution d'une nouvelle offre de transports constituent des barrières de fait à l'entrée et pourraient limiter fortement la venue d'entreprises nouvelles, sauf dans le cas du développement d'offres de transport très différenciées (de type *low cost* par exemple). À l'inverse, une ouverture pour le marché par appels d'offres des autorités organisatrices de transport, sur des segments de marché de taille raisonnable, pourrait permettre l'entrée de nouveaux opérateurs, d'autant plus facilement que les exigences de personnalisation du service seraient élevées.



### Exemples de nouveaux entrants potentiels

À titre d'exemple, un nouvel opérateur pourrait être Veolia Transport. Opérateur de transports publics multimodal implanté dans 28 pays, au service de 5 000 collectivités et réalisant avec 77 000 collaborateurs un chiffre d'affaires de 5,86 milliards d'euros dont 35 % en France et 17 % dans le ferroviaire, Veolia Transport pourrait se placer sur le marché du TER.

Un autre opérateur, très présent dans le transport urbain, est la RATP, qui bâtit depuis plusieurs années une stratégie de développement en dehors de la région parisienne, périmètre dans lequel son statut l'a longtemps cantonnée. Le groupe RATP fait évoluer sa stratégie d'alliance, avec Veolia Transport et Transdev. La SNCF et la RATP exploitent les lignes du RER qu'elles se partagent géographiquement et, dans le cas des lignes A et B, en coopération pour la circulation des trains.

Les *opérateurs historiques*, au contraire, disposent d'une surface financière importante, d'une longue expérience d'exploitation ferroviaire et d'un personnel qualifié. Mais ils peuvent éprouver des difficultés à adapter et personnaliser leur offre de transport et à agir comme des entreprises de nature commerciale (notamment parce que la puissance publique conserve des exigences de service particulières). En outre, ils ont souvent des charges supérieures, liées à leur histoire d'opérateur public. Le développement de leur offre pourrait également dépendre des modalités d'ouverture (*pour* le marché ou *dans* le marché). Dans le cas d'une ouverture dans le marché, leur expérience et leur taille peuvent leur permettre de concevoir facilement une nouvelle offre et de prendre des parts de marché à leurs concurrents. À l'inverse, une ouverture pour le marché par appels d'offres des autorités organisatrices de transport, dans lesquels le coût d'exploitation et la personnalisation du service sont des variables déterminantes, pourrait conduire à leur faire perdre des parts de marché.

Deux exemples d'opérateurs historiques potentiellement concurrents de la SNCF peuvent être donnés. En premier lieu, la Deutsche Bahn (DB), groupe comparable à la

---

(1) Coulier J. (2004), *La libéralisation dans le transport ferroviaire en Europe : un essai d'analyse économique des stratégies des acteurs*.

SNCF, avec laquelle elle fait circuler des trains en coopération. Le marché allemand des déplacements est sensiblement le même qu'en France : 79 % sont assurés en voiture particulière, 10 % en train, 10 % en autocar (le double de la France) et 1 % en avion. La définition des dessertes ferroviaires régionales est du ressort des Länder comme elle l'est des Conseils régionaux en France. Contrairement à la France, le trafic à longue distance en Allemagne n'est pas concentré sur quelques lignes autour de la capitale, mais diffus sur l'ensemble du pays avec un cabotage cadencé important. Le chiffre d'affaires 2009 de la DB en Allemagne sur longue distance est de 3,6 milliards d'euros et sur les liaisons régionales de 6,9 milliards d'euros. En second lieu, Trenitalia, entreprise ferroviaire voyageurs, filiale à 100 % du groupe Ferrovie dello Stato (FS), chemins de fer italiens, exploite des trains en coopération avec la SNCF, notamment des TGV entre Paris et Milan sous la marque Artesia. Le chiffre d'affaires 2009 est de 5,6 milliards d'euros. Trenitalia est candidate pour venir concurrencer la SNCF en France, en exploitant elle-même ses propres trains sur Paris-Milan ; c'est le premier concurrent qui s'affiche ouvertement. En sens inverse, la SNCF a investi dans le capital (20 %) de NTV, nouvelle entreprise italienne se préparant à exploiter des services sur lignes à grande vitesse avec du matériel neuf (AGV Alstom, en cours de livraison), en concurrence avec les trains de Trenitalia.

### Caractérisation de la stratégie des acteurs ferroviaires

	Caractéristiques générales	Marché ciblé préférentiellement
<b>Nouveaux opérateurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacité d'adaptation</li> <li>• Surface financière limitée</li> <li>• Expérience réduite</li> </ul>	<p><b>Concurrence pour le marché</b>  <i>(appels d'offres des autorités publiques organisatrices de transport)</i></p>
<b>Opérateurs historiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surface financière importante</li> <li>• Grande expérience d'exploitation ferroviaire</li> <li>• Plus faible capacité d'adaptation</li> <li>• Coûts de production plus élevés</li> </ul>	<p><b>Concurrence dans le marché</b></p>

Source : d'après Coulier J. (2004)

## 6.2. La question des alliances commerciales

**Le développement du transport international de voyageurs s'est fait jusqu'à présent par des coopérations entre monopoles nationaux.** Les marchés ferroviaires européens étant tous organisés en monopole jusque dans les années 1990-2000, le développement des liaisons internationales a supposé l'alliance commerciale entre les entreprises ferroviaires nationales. Cela a été le cas dès les années 1950 avec le réseau Trans Europ Express (TEE) créé en 1957<sup>1</sup>, auquel ont succédé le réseau EuroCity à la fin des années 1980 et désormais des liaisons TGV internationales exploitées en coopération dans des organisations intégrées, comme Eurostar, Thalys,

(1) Ces trains internationaux, rapides et confortables, destinés à une clientèle d'affaires, circulaient dans les meilleurs horaires. Mais l'offre, élitiste en 1<sup>re</sup> classe avec supplément et toujours inférieure à une centaine de trains quotidiens, s'est adaptée difficilement à l'évolution du marché et n'a pas survécu au développement des autoroutes et des dessertes aériennes, aux chocs pétroliers des années 1970 et à l'apparition du TGV dans les années 1980.

Alleo, Lyria, Artesia ou Élipsos<sup>1</sup>. Ces coopérations ont soutenu le développement du transport ferroviaire face à l'aérien notamment.

**L'ouverture à la concurrence des marchés nationaux pose la question de l'avenir des coopérations commerciales entre opérateurs historiques.** Deux situations peuvent exister :

- *la concurrence entre opérateurs historiques sur les marchés nationaux conduit à une disparition de leur coopération sur les dessertes internationales.* La sortie de Trenitalia en 2011 de l'alliance Artesia avec la SNCF pour la desserte en TGV Paris-Milan et en trains de nuit France-Italie en est un exemple ; la fin de cette coopération tient notamment au développement de la concurrence sur le marché national italien de la grande vitesse, avec la création d'une nouvelle entreprise ferroviaire NTV (Nuovo Trasporto Viaggiatori), concurrente de Trenitalia et détenue à 20 % par la SNCF. Dans ce cas, la disparition de l'alliance commerciale renforce le fonctionnement concurrentiel du marché ferroviaire : ainsi, Trenitalia a annoncé pour fin 2011 l'exploitation, avec Veolia Transport, de trains de nuit entre la France et l'Italie et de dessertes transfrontalières entre Lyon et Turin ;
- *les opérateurs historiques pourraient poursuivre leur coopération sur les liaisons internationales, au risque de compromettre le développement de la concurrence.* Plutôt que de se lancer dans une concurrence entre eux, à la rentabilité incertaine, les opérateurs historiques pourraient agir en synergie pour lutter contre la concurrence aérienne et routière. C'est par exemple le cas de la SNCF et des CFF (Suisse) qui viennent de prolonger de douze ans leur coopération pour exploiter des TGV entre Paris et la Suisse. C'est le cas également de la SNCF et de la DB qui, malgré leurs différends sur de nombreux sujets, poursuivent leur coopération commerciale dans le cadre d'Alleo, pour les liaisons France-Allemagne par la LGV Est. Le maintien de ces coopérations présente le risque de réduire les possibilités de concurrence sur les marchés internationaux.

**Par ailleurs, les entreprises ferroviaires nationales exploitant des services grande vitesse se sont récemment rassemblées dans l'alliance Railteam.** Plusieurs entités ont fondé cette alliance en 2007 pour offrir un standard de qualité aux clients de leurs trains à grande vitesse<sup>2</sup>. Il n'y a pas d'intégration commerciale et tarifaire comme dans les alliances entre compagnies aériennes. Les membres, d'origines et de statuts hétérogènes, forment une alliance peu lisible, et on notera l'absence de l'Italie et de l'Espagne.

#### RECOMMANDATION N° 10

**Faire établir un cadre juridique pour les alliances commerciales entre exploitants pour améliorer leur compatibilité avec le droit de la concurrence.**

---

(1) *Eurostar* : Paris-Londres et Bruxelles-Londres, associant à l'origine SNCF, SNCB et Eurostar UK. *Thalys* : Paris-Bruxelles-Amsterdam et Cologne, associant SNCF, SNCB, NS et DB. *Alleo* : Paris-Munich et Francfort, associant SNCF et DB. *Lyria* : Paris-Suisse, associant SNCF et CFF. *Artesia* : Paris-Milan de jour, Paris-Venise et Rome de nuit, associant SNCF et Trenitalia (filiale des FS). *Élipsos* : Paris-Madrid et Barcelone, Barcelone-Zurich et Milan, associant SNCF et RENFE.

(2) Les membres de Railteam sont : (membres à part entière) DB Bahn (Allemagne), TGV (France, branche Voyages de la SNCF), SNCB (Belgique), Eurostar (SNCF, SNCB, Eurostar UK), NS Highspeed (Pays-Bas, branche des NS), ÖBB (Autriche), CFF (Suisse) ; (membres associés) Thalys (SNCF, SNCB, NS, DB) et TGV Lyria (SNCF, CFF).

## Annexes



## Annexe 1

# Lettre de saisine



Le Directeur général

Paris, le 04 août 2010

Monsieur,

Le secteur ferroviaire fait l'objet d'un processus de libéralisation mené dans le cadre européen depuis 1991. Après l'ouverture totale du marché international fret intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et du fret national le 1<sup>er</sup> janvier 2007 (anticipé par la France le 31 mars 2006), ce sont les transports internationaux de passagers qui sont ouverts depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (13 décembre 2009 pour la France) et, dans le futur, au plus tard le 3 décembre 2019, l'ensemble des transports de passagers.

Afin de préparer cette échéance, je vous serais reconnaissant de bien vouloir mener une réflexion prospective sur ce sujet et de formuler des recommandations à l'égard des pouvoirs publics. Elle étudiera les différents scénarios possibles de l'ouverture à la concurrence à l'horizon 2030, leur rationalité économique ainsi que leurs conséquences possibles non seulement pour les usagers, mais aussi pour les opérateurs et les collectivités. Elle analysera également les conditions de l'ouverture à la concurrence dans ces différents scénarios, ainsi que les leviers de politiques publiques utilisables.

Votre réflexion devra s'intégrer dans une vision européenne des transports et s'appuiera sur une revue des principaux enseignements de l'ouverture à la concurrence dans d'autres pays et d'autres secteurs.

Vous mettrez en place un groupe de travail, que vous présiderez et qui auditionnera des personnalités qualifiées du secteur public comme du privé. Le Centre d'analyse stratégique vous apportera son concours pour la réalisation de ces travaux.

Je vous prierais de bien vouloir me remettre les conclusions de vos travaux pour la fin du premier semestre 2011.

Je vous remercie par avance et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Vincent Chriqui

Monsieur Claude Abraham  
9 Parc de Béam  
92210 St Cloud

Centre d'analyse stratégique – 18 rue de Martignac, 75700 Paris cedex 07  
Téléphone : 01 42 75 60 25 - Mail : [vincent.chriqui@strategie.gouv.fr](mailto:vincent.chriqui@strategie.gouv.fr)



# Composition du groupe de travail

### Président

**Claude Abraham**, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

### Rapporteurs

**Thomas Revial**, adjoint au chef de bureau économie des réseaux, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction générale du Trésor

**François Viellard**, chargé de mission, Centre d'analyse stratégique

### Coordinateurs

**Dominique Auverlot**, chef du département Développement durable, Centre d'analyse stratégique

**Christine Raynard**, chargée de mission, Centre d'analyse stratégique

### Assistante

**Élise Martinez**, Centre d'analyse stratégique

### Membres

**Jean-Jacques Becker**, sous-directeur de la mobilité et de l'aménagement, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

**Jean-Didier Blanchet**, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées

**Alain Bonnafous**, professeur émérite de l'université Lumière-Lyon 2, chercheur au Laboratoire d'économie des transports de Lyon

**Xavier Bonnet**, sous-directeur politiques sectorielles, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Direction générale du Trésor

**François Davenne**, adjoint au sous-directeur de la sécurité et de la régulation ferroviaire, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

**Grégoire Marlot**, chef du Service économie et régulation, Réseau ferré de France, Direction de la stratégie

**Michel-F. Massoni**, inspecteur général des Ponts et Chaussées, coordonnateur du Collège économie et régulation, Conseil général de l'environnement et du développement durable

**Alain Sauvart**, directeur de la stratégie, Réseau ferré de France

**Michel Walrave**, directeur général honoraire de l'Union internationale des chemins de fer

**Anne Yvrande-Billon**, économiste, Autorité de la concurrence

## Intervenants et personnes auditionnées

### ■ Intervenants

#### Réunion du 1<sup>er</sup> octobre 2010

**François Lévêque**, professeur d'économie – Centre d'économie industrielle (Cerna) Mines ParisTech

**Joachim Fried**, conseiller du président de la Deutsche Bahn

#### Réunion du 23 novembre 2010

**Anne Perrot**, vice-présidente – Autorité de la concurrence

#### Réunion du 14 décembre 2010

**Chris Nash**, directeur du Laboratoire d'économie des transports – Université de Leeds

**Jean-Pierre Loubinoux**, directeur général – UIC

**Pierre Cunéo**, directeur de la stratégie ferroviaire et de la régulation – SNCF

#### Réunion du 17 décembre 2010

**Anne Perrot**, vice-présidente – Autorité de la concurrence

#### Réunion du 21 janvier 2011

**Grégoire Marlot**, chef du Service économie et régulation – Réseau ferré de France

#### *Intervention des organisations syndicales représentatives de la SNCF*

**Dominique Aubry**, secrétaire général adjoint – CFDT

**Edgar Stemer**, secrétaire général adjoint – FGTE

**Marc Baucher**, secrétaire général – UNSA – Cheminots

**Roger Dillenseger**, secrétaire général adjoint – UNSA – Cheminots

**Nathalie Bonnet** et **Fabio Ambrisio** – SUD-Rail – ont été invités à la réunion et nous ont fait la réponse suivante :

*« Notre fédération est invitée par vos services dans le cadre d'auditions relatives à l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de voyageurs. »*

*Vous n'êtes pas sans savoir que notre fédération, malgré plusieurs demandes à ce jour sans réponse, n'est pas reconnue comme représentative dans le secteur ferroviaire. Nous vous rappelons qu'elle a été exclue et demeure exclue des négociations relatives à l'établissement de la convention collective de branche.*

*Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des trafics voyageurs, le Sénateur Grignon poursuit ses travaux sans nous avoir jamais invité à le rencontrer.*

*Sur le fond, notre opposition et nos positions sur la fragmentation du système ferroviaire, sur la libéralisation des transports ferroviaires et ses conséquences désastreuses pour les usagers et les salariés sont largement connues.*

*De plus, nous ne saisissons pas bien l'utilité de cette réunion et comment elle se situe par rapport aux travaux du Sénateur Grignon.*

*Considérant ces éléments, la fédération SUD-Rail vous informe qu'elle ne participera pas aux auditions menées par le Centre d'analyse stratégique. ».*

**Gilbert Garrel** – CGT-Fédération des Cheminots – a été invité à la réunion et nous a fait la réponse suivante :

*« Vos services ont sollicité notre Fédération dans le but de nous auditionner dans le cadre d'une enquête faite par votre organisation sur commande du Cabinet du Premier ministre.*

*Nous sommes forts étonnés du lancement de cette enquête en vue d'un rapport sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.*

*En effet, depuis près de deux ans, le Sénateur Grignon a reçu une commande similaire de la part du ministre des Transports et notre Fédération a été et sera à nouveau auditionnée par les attachés parlementaires du Sénateur en charge de produire un rapport de la même nature.*

*De ce fait, notre Fédération a pris la décision de ne pas s'inscrire dans deux enquêtes sur le même sujet commandées par le même gouvernement. Nous souhaiterions plus de cohérence entre les différents cabinets ministériels.*

*Si vous souhaitez connaître l'analyse et les propositions de la Fédération CGT des Cheminots, nous vous proposons de vous rapprocher de Monsieur Grignon, la position CGT sur cette question est publique. »*

## Réunion du 11 février 2011

**Michel Quidort**, membre de la commission voyageurs – AFRA,  
directeur des relations extérieures et des affaires européennes – Veolia Transport

**Jacques Malécot**, délégué général – AFRA

**Albert Alday**, directeur général – Veolia Transport Rail

## Réunion du 25 mars 2011

**François Marendet**, directeur général délégué mobilité environnement – Conseil régional des Pays-de-la-Loire

**David Azéma**, directeur général délégué stratégie et finances – SNCF

## Réunion du 28 avril 2011

**David Azéma**, directeur général délégué stratégie et finances – SNCF

## ■ Personnes rencontrées

Le 13 décembre 2010

*Commission européenne*

**Grillo Pasquarelli**, directeur des transports terrestres

**Matthias Ruete**, directeur général de la DG MOVE

Membres du cabinet de **Sim Kallas**, vice-président de la Commission européenne

Le 28 juillet 2011

**Michel Collin**, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Caen

**Laurent Cotteret**, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Caen



## Compléments disponibles sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

<b>I – Analyse prospective de l’ouverture à la concurrence du marché du transport régional de voyageurs.....</b>	<b>7</b>
<b>1 ■ Contexte du transport régional de voyageurs.....</b>	<b>7</b>
1.1. Les services régionaux de transport relèvent de la responsabilité des régions.....	7
1.2. Le marché du transport régional de voyageurs s’est développé depuis une dizaine d’années, au prix d’un accroissement important des financements publics.....	8
1.3. La situation des TER est différente d’une région à l’autre.....	10
1.4. Majoritairement financés par subventions publiques, les coûts d’exploitation des TER sont principalement constitués de masse salariale.....	10
<b>2 ■ Perspectives d’ouverture à la concurrence .....</b>	<b>11</b>
2.1. Si la SNCF demeure en monopole pour l’exploitation des services régionaux de voyageurs, la réglementation européenne autorise d’ores et déjà leur mise en concurrence par les autorités organisatrices avant sans doute de la rendre obligatoire .	11
2.2. Compte tenu de ses caractéristiques économiques, le TER devra être ouvert à la concurrence pour le marché .....	12
2.3. Une partie des services TER sur les lignes faiblement fréquentées pourrait être transférée sur route.....	12
2.4. Un rapport a récemment été remis au gouvernement sur l’organisation de l’ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs.....	13
<b>3 ■ Modélisation de l’ouverture à la concurrence .....</b>	<b>15</b>
3.1. Équilibre économique initial des TER .....	15
3.2. Modélisation de l’économie du TER.....	15
3.3. Hypothèses retenues .....	22
3.4. Mesure de l’effet global de la concurrence .....	24
<b>4 ■ Résultats .....</b>	<b>27</b>
4.1. Résultats du scénario central.....	27
4.2. Résultats des tests de sensibilité.....	31
<b>II – Analyse prospective de l’ouverture à la concurrence du marché du transport à grande vitesse.....</b>	<b>37</b>
<b>1 ■ Contexte et perspectives d’ouverture à la concurrence.....</b>	<b>37</b>
<b>2 ■ Modélisation de l’ouverture à la concurrence .....</b>	<b>38</b>
2.1. Description du modèle.....	38
2.2. Hypothèses retenues .....	45
2.3. Effet de la concurrence .....	46
2.4. Évaluation socioéconomique.....	47
<b>3 ■ Résultats pour une liaison à rentabilité modérée .....</b>	<b>48</b>
3.1. Sans concurrence .....	48
3.2. Avec concurrence .....	48
<b>4 ■ Résultats pour une liaison à rentabilité élevée.....</b>	<b>51</b>
4.1. Sans concurrence .....	51
4.2. Avec concurrence .....	51

<b>III – L’ouverture du réseau aux trains à grande vitesse et la gestion des sillons....</b>	<b>57</b>
<b>1 ■ Introduction : Les questions clés de l’ouverture à la concurrence dans le cas de la grande vitesse .....</b>	<b>57</b>
1.1. Réduire les barrières à l’entrée .....	57
1.2. Organiser la concurrence pour créer des incitations et révéler l’information.....	60
1.3. Éviter une concurrence destructrice de valeur .....	61
<b>2 ■ Les spécificités du marché du transport de voyageurs à grande vitesse .....</b>	<b>62</b>
2.1. Fréquence des dessertes et parts de marché .....	62
2.2. Le matériel roulant .....	63
2.3. La saturation des infrastructures et l’allocation des sillons.....	63
2.4. Taille des marchés et complémentarité des dessertes .....	64
2.5. La concurrence intermodale .....	65
<b>3 ■ Les scénarios d’ouverture avec une concurrence « dans le marché » .....</b>	<b>65</b>
3.1. « <i>Open access</i> » avec opérateurs virtuels .....	65
3.2. « <i>Open access</i> » avec réservation de capacité pour les nouveaux entrants .....	66
3.3. « <i>Open access</i> » avec réservation de capacité et ROSCO .....	68
3.4. « <i>Open access</i> » avec vente aux enchères des sillons « conflictuels » .....	69
3.5. « <i>Open access</i> » avec vente aux enchères des sillons.....	71
3.6. « <i>Open access</i> » avec vente aux enchères et ROSCO.....	72
<b>4 ■ Les scénarios de concurrence « pour le marché » .....</b>	<b>73</b>
4.1. Problématique générale des franchises.....	73
4.2. Franchises de courte ou moyenne durée et ROSCO .....	73
4.3. Franchises de long terme et de grande ampleur.....	75
4.4. Franchises de long terme et de grande ampleur avec « <i>open access</i> » sur certains axes ....	76
<b>IV – Le financement des liaisons aériennes d’aménagement du territoire .....</b>	<b>79</b>
<b>1 ■ Financement .....</b>	<b>79</b>
<b>2 ■ Fonctionnement .....</b>	<b>80</b>
<b>IV – Les enseignements de benchmark – Allemagne .....</b>	<b>81</b>
<b>1 ■ L’ouverture à la concurrence du transport ferroviaire en Allemagne.....</b>	<b>82</b>
1.1. Organisation du transport ferroviaire .....	82
1.2. État du marché ferroviaire.....	84
1.3. Le transport ferroviaire régional de voyageurs .....	85
<b>2 ■ Exemple : le transport régional de voyageurs dans le Land du Schleswig-Holstein.....</b>	<b>89</b>
<b>V – Les enseignements de benchmark – Royaume-Uni .....</b>	<b>93</b>
<b>1 ■ Le marché du transport ferroviaire de voyageurs .....</b>	<b>94</b>
<b>2 ■ Les acteurs du secteur ferroviaire .....</b>	<b>94</b>
2.1. Les autorités organisatrices de transport .....	95
2.2. Le régulateur sectoriel.....	96
2.3. Le gestionnaire d’infrastructure (Network Rail).....	97
2.4. Les transporteurs de voyageurs ( <i>Train Operating Companies-TOCs</i> ) .....	97

<b>VI – Les enseignements de benchmark – Suède.....</b>	<b>101</b>
<b>1 ■ Le marché du transport ferroviaire de voyageurs .....</b>	<b>102</b>
1.1. Contexte.....	102
1.2. Étapes de l’ouverture du marché.....	102
1.3. Conséquences de l’ouverture du marché.....	103
1.4. Situation en termes de maintenance du matériel roulant.....	103
1.5. Situation en termes de financement de l’infrastructure.....	104
1.6. Situation en termes d’emploi .....	104
<b>2 ■ Les acteurs du secteur ferroviaire .....</b>	<b>104</b>
<b>3 ■ Les barrières à l’entrée sur le marché du transport ferroviaire.....</b>	<b>105</b>
3.1. Accès à l’infrastructure .....	105
3.2. Accès au matériel roulant .....	106
3.3. Accès aux services complémentaires .....	106
3.4. Information des voyageurs.....	106
<b>4 ■ Deux exemples d’entrée sur le marché .....</b>	<b>107</b>



Ademe, Deloitte (2008), *Efficacités énergétique et environnementale des modes de transport*, Paris, Ademe Éditions, janvier.

Autorité de la concurrence (2009), *Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs*, Paris, site Internet de l'Autorité de la concurrence, novembre, 42 p.,  
[www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=09A55](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=09A55).

Autorité de régulation des activités ferroviaires (2011), *Avis n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012*, Paris, site Internet de l'ARAF, février, 9 p.,  
[www.regulation-ferroviaire.fr/\\_default/dlfile.asp?db=pspc&i=2423](http://www.regulation-ferroviaire.fr/_default/dlfile.asp?db=pspc&i=2423).

Baumol W., Panzar J. et Willig R. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc.

Bergel R., Blain J. C. et Jiang F. (1995), « Élasticité du trafic ferroviaire de voyageurs à la consommation et aux prix », *Note de synthèse de l'OEST*, Paris.

Centre d'analyse stratégique (2009), *La valeur tutélaire du carbone*, rapport de la commission présidée par Alain Quinet, rapporteur général Luc Baumstark, Paris, La Documentation française, mars, 420 p.,  
[www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapp\\_16\\_VTC\\_web.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapp_16_VTC_web.pdf).

Commissariat général au développement durable (2011), « Premiers résultats des comptes des transports en 2010 », *RéférenceS*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, mai, 71 p.

Commissariat général au développement durable (2010), « La mobilité des Français – panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008 », *La Revue du CGDD*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, décembre, 224 p.

Commissariat général au développement durable (2010), « Les comptes des transports en 2009 – tome 2 – évaluation de la politique de développement de l'offre transports collectifs régionaux de voyageurs », *RéférenceS*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, décembre, p. 4-28.

Commissariat général au développement durable (2010), « Les comptes des transports en 2009 – tome 1 – 47<sup>e</sup> rapport à la commission des comptes des transports de la Nation », *RéférenceS*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, juin, 154 p.

Commissariat général au développement durable (2009), « La tarification, un instrument économique pour des transports durables », *La Revue du CGDD*, Paris,

ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, novembre, 106 p

Commissariat général au développement durable (2009), « Les comptes des transports en 2008 – tome 2 – Dossier d'évaluation du programme LGV et TGV », *RéférenceS*, Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, juin, p. 47-82.

Commissariat général du Plan (2005), *Révision du taux d'actualisation des investissements publics*, rapport du groupe d'experts présidé par Daniel Lebègue, rapporteur général Luc Baumstark, janvier, 112 p.,  
[www.plan.gouv.fr/intranet/upload/actualite/Rapport\\_Lebegue\\_Taux\\_actualisation\\_24-01-05.pdf](http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/actualite/Rapport_Lebegue_Taux_actualisation_24-01-05.pdf).

Commissariat général du Plan (2001), *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances*, rapport du groupe de travail présidé par Marcel Boiteux, rapporteur général Luc Baumstark, Paris, La Documentation française, juin, 325 p.,  
[http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgibin/brp/telestats.cgi?brp\\_ref=014000434&brp\\_file=0000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgibin/brp/telestats.cgi?brp_ref=014000434&brp_file=0000.pdf).

Commissariat général du Plan (1994), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, Paris, La Documentation française, novembre, 71 p.,  
[http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/temis/9780/9780\\_1.pdf](http://temis.documentation.equipement.gouv.fr/documents/temis/9780/9780_1.pdf).

Commission européenne (2010), *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport*, étude Everis Consulting, septembre, 303 p.

Commission européenne (2010), « EU energy and transport in figures », *Statistical Pocketbook*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 228 p.

Commission européenne (2004), *Study of the Financing of and Public Budget Contributions to Railways*, Londres, National Economic Research Associates, janvier, 118 p.

Commission européenne (2001), « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », *Livre blanc*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, juillet, 127 p.

Commission européenne (1996), « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires », *Livre blanc*, COM(96) 421 final, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, juillet, 53 p.

Community of European Railways (2010), *Market Opening, Financing, Charging and Railway Performance*, Bruxelles, mars, 53 p.

Coulier J. (2004), *La libéralisation dans le transport ferroviaire en Europe : un essai d'analyse économique des stratégies des acteurs*, Reims, université de Reims Champagne-Ardenne, décembre, 312 p.

Cour des comptes (2009), *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Rapport public thématique, Paris, octobre, 149 p.

François-Poncet J. et Le Grand J.-F. (2001), *L'avenir des dessertes aériennes régionales et le fonctionnement du fonds d'investissement des aéroports et du transport aérien (FIATA)*, Rapport d'information, n° 327, Paris, Sénat, mai, 87 p.

Gasmi F., Laffont J.-J. et Sharkey W. W. (2002), « The natural monopoly test reconsidered: An engineering process-based approach to empirical analysis in telecommunications », *International Journal of Industrial Organization*, vol. 20, n° 4, p. 435-459.

Grignon F. (2011), *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, rapport remis au ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 18 mai, 98 p., [http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp\\_ref=114000271&brp\\_file=0000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=114000271&brp_file=0000.pdf).

Groupe des autorités responsables de transport (2009), *L'année 2008 des transports urbains*, Paris, 45 p., [www.gart.org/S-informer/Publications-du-GART/L-annee-2008-des-transports-urbains](http://www.gart.org/S-informer/Publications-du-GART/L-annee-2008-des-transports-urbains).

IBM Global Business Services (2011), *Summary of the Study Rail Liberalisation Index 2011*, Bruxelles, 35 p.

Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées (2007), *Rapport sur la tarification du réseau ferré*, Paris, juillet, 135 p.

Lévêque J. (2007), « Allotissement et rendements d'échelle, application aux réseaux de transport ferroviaire », *Économie et Prévision*, n° 178-179 2007/4-5, Paris, p. 147-159.

McNulty R. (2011), *Realising the Potential of GB Rail – Report of the Rail Value for Money Study*, Londres, Department for Transport & Office of Rail Regulation, mai, 320 p.

Moulinier J. M. (2003), « La structure du péage d'infrastructures ferroviaires : un handicap pour l'avenir du transport ferroviaire et l'aménagement du territoire ? », *Notes de synthèse du SES*, Paris.

OCDE (2008), *Charges for the Use of Rail Infrastructure 2008*, Paris, International Transport Forum, décembre, 63 p.

OCDE (2005), *Railway Reform & Charges for the Use of Infrastructure*, Paris, European Conference of Ministers of Transport, 134 p.

Roy W. (2007), *Réglementation, gouvernance et performance des services publics de transport collectif urbain*, thèse pour le doctorat en sciences économiques, Lyon, université Lumière-Lyon 2.

Sauvant A. (2002), « Le transport ferroviaire de voyageurs en France : enfin un bien "normal" », *Notes de synthèse du SES*, Paris.

Sauvant A. et Rouchaud D. (2003), « Volume et partage modal du transport de voyageurs en France de 1845 à nos jours », *Notes de synthèse du Service économique et statistique*, n° 148, Paris, p. 31-38.

Séguret S. (2009), « La libéralisation du rail en Allemagne, quelles nouvelles dynamiques pour le transport ferroviaire de voyageurs ? », 14<sup>e</sup> Journée doctorale en transport AFITL, Paris, RFF, 20 p.

Séguret S. (2007), « La concurrence dans les transports régionaux en Allemagne : dix ans de retour d'expérience », Conférence SNCF, Paris, université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, décembre, 36 p.



**Rapport et synthèse disponibles sur :**  
**[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)** (rubrique publications)



Le rapport "L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs" Octobre 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication :  
Vincent Chriqui, Directeur général

Directeur de la rédaction :  
Pierre-François Mourier,  
Directeur général adjoint

Secrétariat de rédaction :  
Olivier de Broca

Dépôt légal : Octobre 2011

Contact presse :  
Jean-Michel Roullé, responsable  
de la Communication  
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38  
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

**[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)**