

Paris, le 21 juin 2012

Quelle gouvernance pour le rail en France ?

La FNAUT s'est déjà positionnée sur la gouvernance ferroviaire en proposant une solution de type holding « à l'allemande ». Mais le contexte évolue, les résultats financiers se dégradent, les trafics des trains d'équilibre du territoire et du fret se sont effondrés.

Les Assises du ferroviaire de 2011, compte tenu de l'expérience acquise, ont reposé la question de l'organisation de la gouvernance du système ferroviaire pour en améliorer l'efficacité et permettre le développement de toutes ses activités.

La FNAUT a donc jugé nécessaire de reprendre son analyse, en s'efforçant de dépasser la vision purement financière de la Cour des comptes et en prenant en compte les attentes de l'utilisateur-contribuable avec une vision à court mais aussi moyen termes du rapport services-coûts, comme l'ont fait d'autres pays d'Europe.

I- Un contexte en évolution

Le désendettement prévu de RFF devient de plus en plus improbable rapidement, alors qu'il a été fait en Allemagne moyennant un effort important de productivité. La solution allemande fait débat au niveau de l'Europe. Le réseau allemand, contrairement au français, est en bon état, et la pression de la concurrence est beaucoup plus forte en Allemagne qu'en France, ce qui a obligé la DB à se remettre en cause, comme par exemple en renonçant à la réservation obligatoire dans les ICE et en embauchant les nouveaux employés sous un statut différent de l'ancien. D'autre part, l'abolition de la « pensée unique », apportée par la séparation de la gestion de l'infrastructure, liée à la création de RFF, a permis de créer une capacité d'expertise économique et technique distincte de celle de la SNCF. Le meilleur exemple est la mise en place en décembre 2011 de la première étape du cadencement, tel que pratiqué depuis longtemps chez nos voisins européens, mais opposé au dogme du train « plein mais rare » de la SNCF.

Aujourd'hui, deux stratégies ont tendance à s'opposer en France. La SNCF cherche à concentrer son offre sur un nombre de plus en plus limité de relations très chargées : entre les TGV et les TER portés jusqu'à présent par des dynamiques d'offre fortes, un fossé ne cesse de se creuser lentement mais sûrement pour les autres dessertes. C'est le domaine des relations « d'équilibre du territoire » et du fret. Une perspective de déclin apparaît avec les TGV.

De son côté, RFF, constatant que le réseau français est nettement moins « circulé » que le réseau allemand, notamment pour les TER et le fret, cherche à valoriser l'utilisation de la grande majorité du réseau qui n'est pas saturée.

II- Des besoins d'intégration qui perdurent

Le rail constitue un système nettement plus complexe que le transport routier ou aérien.

Au plan technique par exemple, il est probable que, sans les entreprises historiques intégrées, les TGV, en France comme à l'étranger, auraient vu plus difficilement le jour tant les interfaces sont importantes entre le train et les installations fixes. Mais les progrès restent toujours possibles, notamment grâce à la recherche, si la volonté est présente : le contact pneumatique – route n'a cessé de s'améliorer en l'absence de toute forme d'intégration d'organisation.

Côté exploitation, le tracé des sillons dépend fortement de la nature des services voyageurs et fret mais aussi des caractéristiques des infrastructures et du matériel roulant.

Dans le domaine commercial, l'organisation actuelle n'est pas assez préparée (techniquement et réglementairement) à l'ouverture progressive à la concurrence en trafic intérieur français comme international car l'offre devra garder un caractère intégré vis-à-vis de l'utilisateur. Par exemple, en trafic national, le voyage Nice – Digne est proposé sur le site SNCF en TGV jusqu'à Aix-en-Provence puis en car pour Digne et ignore la ligne directe exploitée par Véoïia.

III- Quelques alternatives en Europe

L'expérience montre que, dans la communauté européenne, « la » solution idéale reste à définir vue la variété des organisations mises en œuvre comme en témoignent quelques exemples.

L'intégration. La Suisse, première mondiale en nombre de kilomètres en transports publics parcourus par voyageur et en nombre de trains par kilomètres de voie ferrée, malgré un contexte défavorable (faibles distances et nombreuses zones montagneuses) reste le « modèle idéal » pour l'utilisateur. L'opérateur historique, CFF, comporte quatre divisions : voyageurs, infrastructures, immobilier et marchandises). En outre, a été fondée un « Sillon suisse SA », filiale des CFF et des autres entreprises. Les services régionaux sont organisés par les cantons mais coordonnés par la Confédération qui dispose d'une certaine autonomie de planification, avec des priorités stratégiques et qui a créé un fonds pour le développement du réseau.

Ce modèle doit être source de réflexion pour l'Europe.

L'implication forte de l'Etat. Au Royaume-Uni, après une première étape de libéralisation intégrale incluant le réseau, la gestion des infrastructures a été renationalisée, mais est restée séparée de l'exploitation dont la libération a été poursuivie dans le cadre de franchises après appel d'offres. Un régulateur spécialisé fort (ORR) occupe une grande place dans la décision publique et le gouvernement britannique, par le biais du DfT (Department for transport), joue un rôle majeur dans le système en définissant sa stratégie, son architecture institutionnelle, ses moyens financiers et ses objectifs de performance. Les opérateurs ferroviaires sont privés, réunis dans une association ATOC ; mais la défection de l'un d'entre eux a conduit le gouvernement à exploiter sa ligne, en tout cas provisoirement, sous statut public.

L'Etat se concentre sur la planification multimodale. La Suède a séparé les infrastructures et les gares des services de transport qui s'ouvrent progressivement à la concurrence (services régionaux de voyageurs, puis fret puis services nationaux de voyageurs). L'exploitation et la maintenance du réseau sont fortement subventionnées par l'État. Une Autorité de la concurrence régule le tout et l'État se concentre sur la planification multimodale.

La Holding. En Allemagne, la Deutsche Bahn est devenue une holding constituée de cinq filiales : activités voyageurs, activités fret, gares, entretien de l'infrastructure et DB Netz, équivalent de RFF, qui décide du niveau des péages et de l'allocation des sillons. Selon la DB, des dispositions très strictes (appelées « muraille de Chine » par la direction du groupe) ont été prises pour garantir l'indépendance financière de DB Netz au sein du groupe DB et éviter toute discrimination entre les filiales exploitation de la DB et les autres opérateurs ferroviaires. L'autorité de contrôle créée a été renforcée pour vérifier que la tarification et l'attribution des sillons se font sans discrimination. Les acteurs sont satisfaits de ce dispositif, bien que des réserves aient été récemment émises par la Commission européenne.

On constate que le trafic tant voyageurs que fret augmente dans tous ces pays alors qu'on ne peut établir de corrélation avec le mode de gouvernance choisi, ni même avec la rapidité de l'ouverture à la concurrence.

Il faut noter qu'aux Etats-Unis, la question de la séparation des infrastructures n'a jamais été posée (comme au Japon), ce qui n'empêche pas de nombreux trains de fret de circuler sur des voies appartenant à des compagnies différentes.

IV- Les principales attentes des usagers

Les usagers - également contribuables - sont surtout concernés par les résultats attendus de la gouvernance du système ferroviaire. Il importe que la solution retenue réponde au mieux aux services qu'ils attendent dans un rapport qualité/coût raisonnable car dans tous les pays le système ferroviaire est financé partiellement par la puissance publique.

Sur le plus long terme, l'inquiétude majeure des usagers vient de la fragilité croissante du système ferroviaire français. Au TER supporté financièrement par les régions avec l'aide de l'Etat, il faut ajouter la baisse de rentabilité des TGV. Les marges s'amenuisent au moment où le renouvellement des rames TGV – et des trains Corail gérés par l'Etat – devient d'actualité. Les régions ont le même problème après avoir fortement financé le renouvellement des matériels et parfois même des infrastructures.

1- La **première attente des usagers** est donc une **lisibilité à terme (20 ans) des dessertes voulues (TGV, Intercités et TER) et des infrastructures nécessaires**, sur le modèle suisse du plan « Rail 2000 » ou du « plan national pour le système de transport 2010-2021 » (part ferroviaire) en Suède, et un plan à court terme pour l'ensemble des TET.

Pour établir des perspectives d'évolution des dessertes, les opérateurs, SNCF ou nouveaux entrants, et les autorités organisatrices ont besoin de connaître l'évolution prévisible des péages. Mais l'évolution des péages dépend de celle des coûts de maintenance, donc de la SNCF, mais aussi du niveau de service attendu car les coûts fixes se partagent.

Faute d'une politique des transports concrétisée par l'Etat (qui ne peut se limiter à l'exploitation de quelques grand axes pour le fret comme pour les voyageurs) le système ne peut ainsi que « tourner en rond » et ne conduire qu'à des décisions à court terme, ce qui constitue un paradoxe pour un outil fortement capitalistique.

2- La **deuxième attente des usagers** est relative à la **cohérence et à la complémentarité entre les offres des différents niveaux : TGV, Intercités, TER Interrégionaux, TER et transports départementaux et urbains** quelles que soient les modalités et le calendrier d'ouverture à la concurrence, ce qui implique une coordination institutionnelle des politiques des différentes autorités organisatrices (agglomérations, départements, régions, Etat) ; l'enjeu étant l'optimisation de l'offre et de l'utilisation du réseau.

L'offre actuelle voyageurs manque d'homogénéité : certaines dessertes interrégionales sur les lignes classiques sont correctement assurées (Lyon – Marseille ...), d'autres non (Paris – Nancy, Nantes – Clermont-Ferrand...). Sur certaines relations (Caen – Tours...), des services identiques sont assurés alternativement par des Intercités ou des TER. Il n'y a pas d'Intercités au sud-est d'une ligne Toulouse – Strasbourg.

Les offres des trains régionaux et des autocars doivent être coordonnées pour être complémentaires et non concurrentes. L'intermodalité doit être développée avec les transports urbains, mais aussi au sein du mode ferroviaire (meilleure organisation des correspondances).

Un des moyens pour optimiser l'utilisation du réseau est la modulation des péages : par exemple, dans les limites où le marché le supporte, les péages des lignes les plus rentables doivent contribuer au financement de la maintenance de celles qui le sont moins.

3- La **troisième attente des usagers concerne la fonction « guichet unique »**. Qu'il y ait, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence pour certains Intercités ou TER, un ou plusieurs opérateurs exploitant le réseau, les usagers doivent pouvoir continuer à disposer comme actuellement d'une source unique d'information sur les horaires, les prix et la vente des titres de transports.

Cette fonction « guichet unique » est à comprendre au sens large : guichet, téléphone ou internet. Elle doit être associée au billet unique : un seul titre de transport doit couvrir les voyages les plus complexes multi modes (TGV, Intercités, TER) ou multi opérateurs.

La perte de cette fonction rendrait l'usage du train extrêmement complexe et entraînerait inévitablement son déclin rapide, face à l'utilisation très simple et souple de l'automobile.

Cette attente de « guichet unique » vaut également pour les trajets internationaux, y compris multi-opérateurs. C'est une demande constante de la Fédération européenne des voyageurs (FEV). La Commission européenne a des vues sur le sujet et annonce le lancement d'une étude pour que l'achat d'un billet de train multiopérateurs soit aussi facile que l'achat d'un billet d'avion.

Cela a des répercussions sur la définition de l'opérateur responsable en cas de problème : celui qui a délivré le billet ou le premier opérateur, à charge pour ce dernier de se retourner ensuite contre l'opérateur véritablement responsable.

Il est évident que cette attente ne se substitue pas celle du contrôle des prix et du maintien de la notion de service public pour l'ensemble des services ferroviaires de voyageurs.

4- Enfin, la **quatrième attente des usagers**, dans le prolongement de la précédente, concerne **l'amélioration des dispositifs d'information multimodale et la billettique** pour contribuer à faciliter, et donc développer, le voyage en transport collectif de bout en bout – l'objectif final à viser étant d'aller d'une adresse origine à une adresse destination.

Il n'y a pas aujourd'hui de site unique, de carte complète... regroupant l'ensemble des offres voyageurs, les régions prennent en compte les TER et souvent mal les liaisons interrégionales, idem pour les départements, etc.

Il convient de regrouper toutes les offres des différentes AOT et prestataires de transport, ce qui ne consiste pas uniquement à rassembler des informations et prospectus des uns et des autres, mais aussi à élaborer une information synthétique prenant en compte l'ensemble des prestations. Ces attentes doivent être formalisées par un cahier des charges établi sous la responsabilité de l'Etat.

Pour la route, les systèmes d'information ne cessent de s'améliorer (sites internet, GPS). Pour résister à la concurrence routière mais aussi aérienne, le système de gouvernance doit permettre au rail de réaliser des progrès analogues.

En conclusion, les usagers attendent une vision globale et homogène du système ferroviaire définie à partir de propositions concrètes reflétant une politique commerciale dynamique des opérateurs et du responsable des infrastructures, dans le cadre d'une politique des transports pluri modale définie par l'Etat.

V- Un exemple d'organisation

La solution d'intégration totale, comme aux Etats-Unis, en Suisse et au Japon étant interdite par l'Europe, l'organisation du système ferroviaire doit essayer de respecter trois critères :

- maintenir la meilleure intégration possible aux plans technique et commercial,
- valoriser les avantages de la séparation opérateurs – gestionnaire des infrastructures face à ses inconvénients structurels,
- simplifier au mieux le fonctionnement du système pour améliorer la qualité de service et baisser les coûts de fonctionnement, notamment au niveau des interfaces.

En dehors du domaine purement technique et de la sécurité, donc indépendamment du rôle et du positionnement de l'EPSF chargé de la sécurité ferroviaire, un schéma de gouvernance peut être basé sur quatre entités fonctionnelles plus ou moins interdépendantes.

- **Un établissement chargé des infrastructures**, responsable de :
 - la maîtrise d'ouvrage, par délégation sous contrôle de l'Etat, et la maîtrise d'œuvre – interne ou partiellement externalisée – pour la maintenance courante, la régénération, la modernisation et le développement du réseau ; ce rapprochement facilite la transparence sur les coûts ;
 - la gestion des circulations, de la conception (les horairistes) et la vente des sillons à la gestion opérationnelle du trafic (les aiguilleurs et les régulateurs) ; c'est un principe de fonctionnement validé dans le monde aérien.

Le lien opérationnel entre ces deux missions doit être fort pour améliorer la qualité de service : l'organisation des plages travaux a des conséquences fortes sur le tracé des sillons qui dépend lui-même des caractéristiques des infrastructures.

Cet établissement ne doit pas se cantonner à administrer le réseau de manière impartiale, mais il doit élargir son comportement entrepreneurial en cherchant activement des clients pour son réseau, notamment le fret. A ce titre, la qualité du service doit être une de ses priorités et toute défaillance en la matière doit faire l'objet de dédommagements contractuels compensant les préjudices subis par les opérateurs clients.

C'est également cet établissement qui doit contribuer – la validation restant du domaine de responsabilité de l'Etat – à l'élaboration de la politique des péages alors que les intérêts des différents acteurs peuvent être contradictoires : un opérateur, pour modérer le montant des péages, a intérêt à limiter la maintenance à un réseau « noyau dur » ; le gestionnaire de l'infrastructure a intérêt à développer l'offre là où le réseau n'est pas saturé. L'optimum d'utilisation du réseau ne correspond pas à celui de chaque opérateur, pris individuellement.

Cet établissement doit dépendre de l'Etat (associé aux autres financeurs si certaines délégations financières sont accordées aux régions notamment), de son représentant responsable de la politique des transports, pour définir la consistance des infrastructures nécessaires.

Une dérogation aux principes ci-dessus peut être acceptée pour les petites lignes ou embranchements particuliers dédiés au fret. Seule une approche pragmatique, fondée notamment sur la polyvalence des personnels et la mutualisation des moyens, peut assurer leur avenir ; pour ces lignes, le modèle de séparation n'est peut-être pas pertinent : on pourrait envisager leur classement en VFIL, ce qui laisse ouvert plus de souplesse; ces lignes ne peuvent survivre si leurs coûts sont grevés d'une allocation de frais fixes de structures aussi lourdes que RFF ou SNCF.

- **Les opérateurs ferroviaires**, voyageurs et fret : pour organiser leur production, ils doivent pouvoir connaître, grâce au système de gouvernance, les perspectives d'évolution du réseau et des péages. Pour ce faire, réciproquement, ils doivent être force de proposition vis-à-vis de l'Etat et des autres AOT (Régions), notamment – mais pas seulement – pour les voyageurs, et du gestionnaire des infrastructures. Ces propositions constituent des programmes concrets donnant de la visibilité sur la nature et l'évolution de l'offre dans le sens du développement. Elles portent aussi sur les caractéristiques des infrastructures et des matériels roulant (quel que soit le financeur : Etat, autorité organisatrice ou opérateur), également sources de recherche en lien avec les industriels.

Le lien, sous forme de « table ronde » entre opérateurs, gestionnaire du réseau et les autres acteurs (AOT Etat et Régions), et la recherche de gouvernance sur les court mais aussi moyen terme est un facteur d'efficacité important et correspond à une attente forte des usagers.

- **Une fonction de régulation/planification** qui ne se limite pas à l'harmonisation des conditions de concurrence entre opérateurs. C'est l'Etat - qui fixe les orientations, concrétisation de la politique des transports – qui doit la faire assurer par un acteur dont la forme est à définir. Cet acteur doit être fort pour assurer la cohérence de fonctionnement du réseau. A ce titre il doit, selon une lettre de mission de l'Etat :
 - faire les arbitrages en cas de conflit d'attribution de sillons, non seulement au titre de la concurrence, mais aussi dans le cadre de la politique des transports, par exemple entre voyageurs et fret, TGV ou TET et TER... ; coordonner les sillons des TER interrégionaux ;
 - prendre en considération les attentes des usagers ;
 - animer les différents organismes (infrastructures, opérateurs, etc.) et coordonner les AOT pour l'établissement d'un plan à moyen sinon long terme concernant les infrastructures en lien avec une évaluation-estimation de la consistance des dessertes souhaitées ;

- valider pour le compte de l'Etat la politique des péages (évolution des coûts, attentes des AOT et des opérateurs, cohérence et optimisation du fonctionnement du réseau).
- contrôler pour le compte de l'Etat les orientations définies par celui-ci.

Cette fonction constitue la clé de voûte du système.

Dans une situation idéale elle doit être assurée par un Service (au sens administratif du terme) d'une Direction des transports forte au sein du ministère ; à défaut ce pourrait être un établissement public administratif dépendant directement de la direction des transports. Dans ce dernier cas les fonctions exposées ci-dessus devraient figurer dans le décret, en Conseil d'Etat, de constitution de l'établissement.

- **Un organisme pour les gares (voyageurs et fret)**, chargé d'assurer de façon coordonnée le lien entre ses fonctions techniques et commerciales. Un cahier des charges rédigé par l'Etat doit définir son domaine de responsabilités.
- Il faut assurer la fonction « guichet unique – billet unique » pour l'information et la vente, le guichet unique étant pris au sens large : guichet classique, téléphone et internet.
- Les fonctions techniques (mouvement des trains) et commerciales (information et vente) doivent être intégrées, pour gérer notamment les situations perturbées (information des voyageurs, optimisation des circulations).
- Cet organisme doit garantir le bon fonctionnement de l'intermodalité entre les divers moyens de transports urbains assurant la « chaîne de transport » complète vis-à-vis de l'utilisateur et assurer la liaison avec la ville pour les questions d'urbanisme afin de valoriser les quartiers des gares.
- Pour améliorer les résultats financiers de la fonction et donc organiser son développement, il doit veiller à la bonne commercialisation des espaces disponibles tout en gardant comme priorité le maintien de la bonne visibilité de la fonction transport et la préservation des installations techniques, tel que des faisceaux de voies, indispensables au développement du trafic sur le long terme, pour le fret comme pour les voyageurs.

L'organisme des gares doit donc avoir des liens fonctionnels avec l'entreprise chargée des infrastructures, opérateurs, AOT et régulateur. Sa gouvernance propre doit aussi inclure les élus régionaux ou locaux, et une représentation des usagers, des transporteurs « externes », des services et des commerces.

Un mode de gouvernance simplifié peut être envisagé pour les haltes des lignes d'intérêt local desservies seulement des TER dont la gestion pourrait être confiée aux Régions sur la base d'un cahier des charges et à condition de respecter le fonction « guichet unique ».

VI- Conclusion

L'exemple ci-dessus constitue une proposition de regroupements parmi d'autres. Il est évident que d'autres schémas sont possibles, par exemple :

- pour la fonction « régulation-planification » permettant d'établir la visibilité des services et la consistance du réseau à terme, différentes possibilités de répartition entre Régulateur et Etat sont envisageables ;
- la fonction gare peut être indépendante ou rapprochée d'une autre entité, par exemple le responsable des infrastructures ou l'opérateur historique principal pour assurer le lien avec l'exploitation technique et la fonction « guichet unique » par exemple.

Par contre, les quatre missions de base pour les infrastructures doivent impérativement rester groupées.

L'important n'est pas le détail du schéma institutionnel (holding ou pas holding) mais la qualité des liens fonctionnels, qui doivent être étroits, entre les différents acteurs :

- Etat, régulateur, responsables de l'infrastructure et des gares, opérateurs, autorités organisatrices... industriels au 2^{ème} degré.
- au plan technique : concepteurs, réalisateurs, lien avec l'EPSF pour la sécurité.

Au plan social, toute organisation est compatible avec la politique de l'Etat quelle qu'elle soit (maintien du statut, modification, transition à l'Allemande ...) si on associe la notion de statut à celle d'un métier ou d'une activité et non à celle d'une entreprise.

S'agissant de services publics (TGV compris) et d'aménagement du territoire (pour le fret comme pour les voyageurs), les usagers et les chargeurs doivent être représentés dans les différentes instances concernées, conformément à la loi. A l'image des comités de lignes pour les TER, des comités analogues (comités d'axes...) doivent être institués pour l'ensemble des dessertes.

L'harmonisation des conditions de concurrence rail-route mais aussi au sein de la route est une condition de réussite incontournable du système ferroviaire quel que soit le mode de gouvernance retenu. L'approche économique doit intégrer les coûts externes, comme déjà appliqué dans plusieurs autres pays d'Europe. Cette harmonisation s'impose aussi pour la concurrence intramodale.

Quelles que soient les options retenues, l'ouverture à la concurrence devra maintenir le caractère de service public de l'ensemble de l'offre voyageurs (tarification, réductions sociales...) et la simplicité de la pratique du voyage ferroviaire en France et en trafic international.

En conséquence, le système de gouvernance ferroviaire ne pourra atteindre sa pleine efficacité que si l'Etat est fortement impliqué en définissant concrètement une politique des transports, en veillant à ce que le domaine de compétence des AOT et des divers financeurs sauvegarde la cohérence d'ensemble du système, et en assurant le contrôle de son bon fonctionnement sur le court mais aussi le long terme.

L'enjeu majeur est d'arriver à une vision globale, coordonnée, simple et lisible de l'offre à moyen terme avec une politique commerciale dynamique des opérateurs et du responsable des infrastructures, selon une approche pluri modale durable écologiquement et financièrement, définie et suivie par l'Etat pour le voyageur, client, usager, contribuable.