

les rencontres

de l'Association française du rail

N°8 / Mai 2014

Pour le lancement de projets pilotes dans le transport ferroviaire de voyageurs

L'ouverture des services publics ferroviaires de voyageurs à la concurrence ne souffrira aucune improvisation. L'AFRA propose donc aux Régions d'engager sans délai des projets pilotes. Cette initiative rejoint les préoccupations exprimées récemment dans le « Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire ».

Les entreprises Voyageurs de l'Association française du rail (Arriva, Transdev, Trenitalia) se proposent d'accompagner les Régions qui souhaitent déléguer la gestion de leurs trains express régionaux à des opérateurs du secteur privé. Elles sont prêtes à les aider à lancer, sans plus attendre, les projets pilotes qui leur permettront de valider les solutions les plus favorables à une ouverture maîtrisée du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence.

Éviter l'improvisation

L'ouverture à la concurrence doit capitaliser sur les expériences étrangères et bénéficier aussi d'une période suffisante de mise au point. Seuls des projets pilotes permettront de définir en effet les meilleures pratiques en matière de conditions de travail, de périmètre de délégation, de propriété du matériel roulant, de gestion des



© Veolia Verkehr

gares, de facilités essentielles, de régimes de performance... Ce processus passe par le lancement d'appels d'offres, tant pour les trains d'équilibre du territoire que pour les trains express régionaux. L'AFRA propose à cet effet la création de groupes de travail associant, sous la responsabilité de l'administration française, l'ensemble des acteurs

concernés. Cette approche répond aux positions exprimées par l'Association des Régions de France dans le « Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire ».

Répondre efficacement aux Régions

Lors des Rencontres nationales du transport public, le 28 novembre 2013 à Bordeaux, Alain Rousset (président du conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des Régions de France, ARF) évoquait déjà la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle étape de la régionalisation du TER en faisant des Régions des autorités organisatrices de plein exercice. Il souhaitait en particulier que « les Régions puissent mettre en concurrence leurs services ferroviaires » comme les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou les syndicats mixtes, peuvent le faire s'agissant de leurs services de transports urbains.

Le « Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire » publié en 2014 confirme cette position en soulignant que « *les projets de loi en cours (...) sont l'occasion d'apporter les améliorations nécessaires* » à un système dont les Régions considèrent qu'il doit « *franchir une nouvelle étape, tant en termes de performance que de maîtrise des coûts* ».

« **LES RÉGIONS JUGENT DONC QUE "LA RÉFORME DU FERROVIAIRE DOIT S'INSCRIRE DANS LA LOGIQUE DU RÈGLEMENT OSP..."** »

Le Manifeste relève en particulier que « *le coût du TER pour les Régions a quasiment doublé entre 2002 et 2012 (+90 %), une faible part de cette évolution étant expliquée par l'évolution de l'offre TER (+24 %)* ». Tout en estimant que « *l'ouverture à la concurrence n'est pas la solution unique à la dérive des coûts du ferroviaire* », les Régions jugent donc que « *la réforme du ferroviaire doit s'inscrire dans la logique du règlement OSP (cf. pages 2 et 3) pour laisser les Régions libres de choisir le mode de contractualisation le plus adapté* ».

Accélération des investissements, accroissement de l'offre, amélioration de la qualité de service... L'ouverture à la concurrence s'est traduite à peu près partout par une augmentation du trafic ferroviaire de voyageurs qui a permis de répondre à plusieurs grands enjeux de politiques publiques :

- l'optimisation de la dépense publique ;
- l'accès de tous aux déplacements ;
- le rééquilibrage des territoires ;
- le développement durable ;
- la création d'emplois...

Le Manifeste montre que ces enjeux sont ceux auxquels les Régions considèrent être confrontées. La proposition formulée par les membres de l'AFRA de lancer des projets pilotes d'ouverture de la gestion des TER à d'autres acteurs que le seul opérateur historique répond aujourd'hui à leur légitime ambition d'être « *confortées dans leur rôle d'autorités organisatrices* ».

La réglementation européenne pose le principe de l'ouverture des marchés

La déclinaison du principe d'ouverture à la concurrence des services conventionnés au transport ferroviaire de voyageurs est en marche.

Le marché unique européen du ferroviaire reste un enjeu prioritaire pour la Commission européenne. Depuis plus de vingt ans, plusieurs directives ont été adoptées par l'Union européenne. Des dates butoirs ont été fixées pour l'ouverture des marchés : 2007 pour le transport de marchandises ; 2010 pour le transport international de voyageurs et le cabotage ; 2019 pour le transport national et régional de voyageurs.

Mais, sur ce dernier volet, la discussion a été reprise dans le cadre de la procédure législative du « 4^e paquet ferroviaire ». La Commission veut rendre le transport ferroviaire plus performant sur plusieurs aspects :

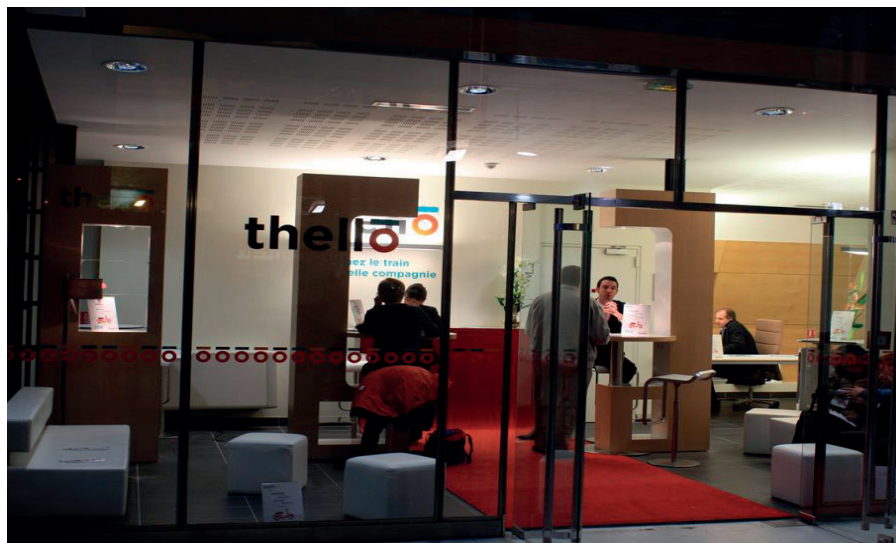
le nombre de voyageurs, la qualité de service et des infrastructures, le prix du billet.

Plusieurs États membres ont pris de l'avance

Cette ouverture à la concurrence s'est ainsi réalisée à partir de 1992 en Suède, 1993 au Royaume-Uni, 1994 en Allemagne, 2001 (pour le transport régional) et 2008 (pour les grandes lignes) en Italie. Avec le Danemark, les Pays-Bas, l'Autriche et la République tchèque, huit pays de l'UE ont ouvert aux nouveaux entrants leur marché national de transport de voyageurs.

Ce n'est pas le cas de la France. L'Hexagone n'est pas sorti du système





des consortiums qui assurent, sous forme de co-entreprises entre opérateurs historiques nationaux, l'essentiel des grandes liaisons internationales à grande vitesse : Alleo (SNCF-Deutsche Bahn), Elipsos (SNCF-Renfe), Eurostar (SNCF-SNCB-LCR), Lyria (SNCF-CFF) ou encore Thalys (SNCF-SNCB). Seul le consortium Artesia, associant la SNCF et Trenitalia, a disparu pour faire place au seul nouvel entrant sur le marché international des voyageurs en France : Thello.

Sur le plan régional, le marché français reste fermé à la concurrence. Et cela en dépit des préconisations des rapports du sénateur Francis Grignon et du Centre d'analyse stratégique (CAS) rendus public en 2011, et de celles formulées en 2012 par le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Préconisations qui invitent unanimement les autorités organisatrices des transports (AOT) à procéder aux expérimentations nécessaires pour préparer l'ouverture des marchés.

La réglementation européenne demande l'ouverture des marchés ferroviaires en Europe

L'ouverture à la concurrence est cependant inéluctable : le règlement 1370/2007 relatif aux « obligations de service public » (OSP) permet aux AOT de choisir librement le mode d'attribution de leur contrat de service public. Par ce règlement, plusieurs possibilités sont offertes aux AOT et ce jusqu'en 2019 au plus tard :

- la mise en concurrence, prévue à l'ar-

ticle 5 paragraphe 3, principe fondateur du règlement OSP ;

- la régie prévue à l'article 5 paragraphe 2 ;
- le recours à un opérateur interne, prévu à l'article 5 paragraphe 2, communément appelé « contrat in house », « contrat de quasi-régie » ou « contrat de prestations intégrées » ;

- l'attribution directe prévue aux paragraphes 4 et 5 de l'article 5 du règlement, en cas de contrat de faible montant et en cas d'urgence. L'article 5 paragraphe 6 du règlement OSP permet également aux AOT de recourir aux attributions directes, dès lors que le droit national ne s'y oppose pas.

Dans cette perspective, le règlement exige des États membres de présenter, au plus tard en juin 2015, un rapport d'avancement à la Commission. Son projet de « 4^e paquet ferroviaire » propose l'ouverture complète du marché Voyageurs. La Commission prévoit ainsi de modifier la réglementation OSP afin de rendre obligatoire, à partir de 2019, la mise en concurrence pour l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire. L'ouverture des services commerciaux pour la grande vitesse sur le plan national figure également dans ce projet.

Sur la base de ces propositions, le Parlement européen a voté, le 26 février 2014, de nouvelles règles, selon lesquelles les AOT conserveront toujours la possibilité d'attribution directe des contrats de service public si ce choix est justifié, notamment en matière de ponctualité

des services, de coût-efficacité et de satisfaction des consommateurs. Cependant, à partir de 2022, des règles plus restrictives s'appliqueront. Par exemple, la durée maximale des contrats attribués directement est fixée à 9 ans ou 10 ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau règlement OSP, sous condition qu'ils aient été conclus avant le 3 décembre 2022.

Le premier bilan sur l'ouverture des marchés en Europe est encourageant

Au vu des données de l'étude comparative de la Commission européenne publiées en mars 2013, le premier bilan sur l'ouverture des marchés en Europe est encourageant (cf. pages, 4, 5 et 6) : le trafic des voyageurs s'est accru (+ 65 % au Royaume-Uni, + 36 % en Allemagne, + 16 % en Italie) ; le degré de satisfaction des usagers s'est amélioré et les dépenses publiques consacrées au ferroviaire ont diminué (- 37 % en Allemagne, - 27 % aux Pays-Bas).

« LE RÈGLEMENT OSP PERMET AUX AOT DE CHOISIR LIBREMENT LE MODE D'ATTRIBUTION DE LEUR CONTRAT DE SERVICE PUBLIC »

Les situations nationales sont néanmoins diverses. En général, l'opérateur historique a conservé une position forte sur son marché, mais les services conventionnés (régionaux) se sont davantage ouverts. Au Royaume-Uni, où l'opérateur historique a disparu, les indices de satisfaction obtenus par les opérateurs sont de très loin les plus satisfaisants sur le plan européen (*source : Eurobaromètre Commission européenne – décembre 2013).

Quoi qu'il en soit, les options sont multiples selon que l'on considère l'ouverture des services commerciaux – pour lesquels l'« open access » paraît adapté – ou bien celle des services conventionnés pour lesquels la passation d'appels d'offres est privilégiée. D'où l'intérêt de multiplier les expériences pilotes significatives tout en préparant des conditions optimales d'accès au marché.

Sur tous ces points, la France doit bouger...

L'ouverture en chiffres

L'accroissement de l'offre

Exemples Allemagne/Italie

- Depuis l'ouverture en Allemagne (1994), accroissement de l'offre régionale globale de **28 %** en trains-km (* Competition report 2013, DB).
- Depuis l'ouverture du marché en Italie, accroissement de l'offre de transport à grande vitesse: **+ 225 %** départ Rome et Milan (* Ouverture à la concurrence: quels bénéfices pour les consommateurs?, Ferrovie Dello Stato, novembre 2013).

L'évolution des tarifs

- La tarification des services conventionnés dépend essentiellement des décisions des pouvoirs publics intégrant notamment des problématiques d'aménagement du territoire, d'incitation au report modal, de politiques redistributives...
- Pour les services commerciaux:
 - En Italie, sur un indice tel que le prix passager-km:
 - > réduction des tarifs grande vitesse de **10 %** l'an dernier (* Ouverture à la concurrence: quels bénéfices pour les consommateurs?, Ferrovie Dello Stato, novembre 2013).
 - > le prix passager-km moyen Rome-Milan en LGV est inférieur de **47 %** au prix passager*km moyen Lyon-Paris en LGV (* Benchmark Trenitalia, juin 2013).
 - > le prix moyen du billet Rome-Milan est inférieur de **34 %** à celui d'un Paris-Lyon (* Benchmark Trenitalia, juin 2013).

Le niveau de sécurité ferroviaire

Comparaison Royaume-Uni, Allemagne, Italie, France, Belgique

- Sur l'évolution du nombre de victimes entre 2004 et 2011:
 - Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont seuls à enregistrer une baisse, respectivement de **- 47 %** et **- 15 %** (* Eurostat, juin 2011).

La qualité perçue du service

Exemple Royaume-Uni

- Sur la ponctualité et la fiabilité en 2013:
 - **73 %** de très ou plutôt satisfaits vs **57 %** en France (* Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, december 2013).
- Sur la fréquence des trains en 2013:
 - **77 %** de très ou plutôt satisfaits vs **67 %** en France (* Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, december 2013).

• Sur l'information voyageurs en 2013 :

- Information en gare:
 - > **80 %** de très ou plutôt satisfaits vs **78 %** en France — à noter seulement **9 %** de très satisfaits en France vs **29 %** au Royaume-Uni (* Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, december 2013).
- Information durant le voyage notamment en cas de retard:
 - > **70 %** de très ou plutôt satisfaits vs **43 %** en France (* Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, december 2013).

L'augmentation du trafic

Exemples Allemagne/Italie

- Depuis l'ouverture en Allemagne (1994):
 - Augmentation du trafic régional de **69 %** tous opérateurs confondus (* Competition report 2013, DB).
 - Augmentation du trafic régional de DB Regio de **46 %** (* Competition report 2013, DB).
- Depuis l'ouverture du marché en Italie (2013):
 - Accroissement du trafic à grande vitesse de **16 %** lors de la première année (* Ouverture à la concurrence: quels bénéfices pour les consommateurs?, Ferrovie Dello Stato, novembre 2013).

Le redressement de la branche d'activité

Exemple Allemagne

- Depuis l'ouverture (1994):
 - Augmentation de **166 %** du chiffre d'affaires de l'opérateur historique (* Competition report 2013, DB).
 - Création de **389** entreprises ferroviaires actives, dont 110 dans le transport public à courte distance et dont 18 filiales de la Deutsche Bahn (* Competition report 2013, DB).

L'impact sur la dépense publique

Comparaison Royaume-Uni, Allemagne, Italie, France, Espagne

- Évolution des contributions publiques aux services conventionnés:
 - Le Royaume-Uni et l'Allemagne sont seuls à enregistrer une baisse des contributions publiques entre 2000 et 2008 (le Royaume-Uni depuis 2006).
 - En Italie, les contributions publiques sont les moins élevées de l'Union européenne: **0,13 €** passager-km.
 - À l'inverse, en France, les contributions publiques ne cessent de croître: **0,23 €** passager-km (* Étude Everys, Commission européenne 2013).

Quatre expériences européennes : bénéfices de l'ouverture

Chaque pays parle à juste titre de « son système ferroviaire ». L'Association française du rail fait le point sur la manière dont quatre d'entre eux ont fait un atout de l'application du principe européen d'ouverture à la concurrence.

Démantèlement de l'opérateur historique, responsabilisation des autorités organisatrices sur le mode d'exploitation des services conventionnés, ouverture de certains services commerciaux à la concurrence sur le marché... Le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie constituent un échantillon assez représentatif des différentes manières de s'acheminer vers le « marché unique du ferroviaire » voulu par l'Europe (cf. en page 4, les chiffres clés sur l'ouverture).

Grande-Bretagne : un système privé qui a trouvé ses marques

Totalement ouvert à la concurrence par une loi de 1993, le système ferroviaire britannique actuel est issu du démantèlement de l'opérateur historique British Rail :

1 – Le réseau a été privatisé en 1996 au profit de Railtrack, reprise en 2002 par la société privée Network Rail sous le contrôle de l'État. Cette société est déclarée comme privée sans but lucratif. L'État lui verse la moitié de ses revenus, l'autre moitié venant des opérateurs de trains. En novembre 2006, elle annonce son premier bénéfice.



© Arriva

2 – Trois ROSCO (Rolling Stock leasing Companies) se sont vues attribuer l'ensemble du matériel de British Rail, aujourd'hui loué aux opérateurs.

3 – Le réseau a été attribué à plusieurs entreprises ferroviaires qui ont pris en charge les lignes dans le cadre de vingt-six concessions (équivalent en France des délégations de service public). Arriva, GB Railways Group Plc, National Express Group ou Virgin Trains sont aujourd'hui au nombre des groupes les plus actifs sur le territoire britannique.

Le pays où la satisfaction client est la plus élevée

Après plusieurs années de difficultés liées à l'ampleur de la réorganisation, la qualité de service est jugée satisfaisante par les Britanniques. Accessibilité, billetterie, information en gare... fréquence, ponctualité, propreté ou service à bord... Les résultats de l'Eurobaromètre publié en décembre 2013 sur la satisfaction des usagers du ferroviaire montrent que le Royaume-Uni est, de très loin, le pays où la population est la plus satisfaite. En onze ans, le nombre de passagers/km s'est ainsi accru de 62 %. Ce résultat est le fruit de l'économie générale du système mais aussi de deux décisions des pouvoirs publics :

1 – Dès les années 1990, les contrats de performance sont basés sur un mécanisme d'incitations financières (bonus/malus) pénalisant l'entité responsable de tout dysfonctionnement.

2 – Il y a neuf ans, l'autorisation d'une augmentation des tarifs plus rapide que l'inflation a permis aux franchisés de dégager des marges suffisantes pour investir dans du matériel, tout en augmentant les fréquences d'utilisation.

Allemagne : 25 % du marché régional assurés par les opérateurs privés

L'Allemagne a fait le choix, en 1994, de restructurer son système ferroviaire en prenant deux mesures clés :

- l'ouverture de l'activité à la concurrence ;
- le transfert du transport ferroviaire de proximité aux länder.



© Jet-Foto Kranert

Depuis (entre 1994 et 2012), on constate que le budget fédéral pour le ferroviaire a été allégé de 19 %, tandis que le trafic passagers s'est accru de 36 % et que la part modale du ferroviaire dans le transport de personnes a également augmenté (6,7 % en 1994, 7,8 % en 2008, 8,2 % en 2012). Ce niveau de performance s'explique par l'effort important de modernisation du réseau, l'effet stimulant de l'ouverture à la concurrence, mais aussi par une augmentation du prix des sillons inférieure à celle de l'indice global des prix à la production.

L'ouverture à la concurrence est effective sur tous les segments de marché, le fret, la longue distance (Transdev y exploite, par exemple, l'InterConnex de Leipzig à Rostock via Berlin), la grande vitesse, mais

aussi sur le territoire des länder. Selon un rapport sur la situation de la concurrence dans le transport ferroviaire régional publié fin 2013 par l'Association des AOT allemandes (BAG-SPNV), le trafic en passagers/km a augmenté de 33 % entre 2002 et 2012. Et, au cours de la même période, l'accroissement de la part modale du rail a été de 25 %.

L'opérateur historique stimulé par la concurrence

Sur ce créneau du transport de proximité, de nombreux opérateurs privés dont Abellio (néerlandais), Netinera (chemins de fer italiens), Keolis (filiale SNCF) et Transdev (Veolia Verkehr) sont depuis longtemps très actifs. Leur part de marché s'élève désormais à 25 % et ils ont pu assurer, en 2012, près de la moitié (48 %) des volumes trains/kilomètres attribués par les länder dans un cadre compétitif.

Les AOT n'en observent pas moins que cette concurrence a été progressive et qu'elle a incité l'opérateur historique à multiplier les efforts pour améliorer lui aussi sa qualité de service. Une expérience sur laquelle il capitalise — via ses filiales — pour se développer avec le succès que l'on sait dans la plupart des pays d'Europe ouverts à la concurrence.

Concernant la satisfaction des utilisateurs, 70 % des personnes interviewées dans le cadre de ce rapport (AOT, mais aussi entreprises ferroviaires, constructeurs, sociétés de financement et associations des passagers) se déclarent « satisfaites » ou « très satisfaites » de l'évolution du système ferroviaire. Rappelons que le marché régional allemand est aujourd'hui soumis, dans sa quasi-totalité, à des appels d'offres. Les entreprises françaises y sont très actives.

Pays-Bas : l'expérience d'autorités organisatrices multimodales

L'ouverture à la concurrence a eu lieu aux Pays-Bas dès la fin des années mille neuf cent quatre-vingt-dix. C'est une concurrence pour le marché limitée à l'exploitation des services régionaux.

De grands groupes tels qu'Arriva ou Transdev y côtoient des opérateurs plus modestes. Transdev y exploite notam-

ment, depuis 2006, la région du Limbourg dans le cadre d'un système intégré complet (bus, taxis, trains). L'augmentation de l'offre est de 67 % au nord de la région et de près de 30 % au sud. Le service client est fondé sur la proximité et la qualité, et près de 10 millions de passagers/an sont enregistrés.



Arriva a remporté une concession de quinze ans qui a permis de réduire de 50 % les contributions publiques, de renouveler la flotte et d'augmenter de 30 % le nombre de trains-km. En 2012, le taux de ponctualité enregistré pour Arriva est de 94,4 % (avec une ponctualité variable de 3 minutes), contre 89,3 % pour l'opérateur historique Nederlandse Spoorwegen (NS).

Le taux de satisfaction enregistré par l'opérateur privé (7,4 %) sur les lignes régionales est en outre supérieur à celui de l'opérateur historique (7,2 %) — source: Centre d'information néerlandais sur le trafic et le transport de l'organisation KpVV.

Les opérateurs privés mobilisés sur le nouveau plan pour le réseau ferroviaire

Arriva, Connexion, Syntus et Transdev participent aujourd'hui à un nouveau plan en faveur du réseau ferroviaire principal, le « Main Railway Network » qui intègre les transports régionaux. Ce plan met notamment en évidence — via le retour d'expérience — une meilleure gestion de la qualité de service par des entreprises privées: fréquences plus élevées, création de gares supplémentaires, temps de parcours réduits, amélioration des correspondances avec le réseau de bus...

On estime aujourd'hui à 210 millions d'euros les économies annuelles impu-

tables aux nouveaux entrants dans le système ferroviaire néerlandais (*source Arriva).

Italie : l'envol des services commerciaux à grande vitesse

L'Italie est l'un des rares pays à être en concurrence directe sur ses lignes à grande vitesse. Ceci a permis, en 2006, la création d'une nouvelle entreprise ferroviaire privée — détenue via une holding, par des investisseurs italiens mais aussi par la SNCF (à hauteur de 20 %).

Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) a pu ainsi lancer en 2012 le premier TGV privé italien (Italo), en concurrence avec Trenitalia, qui relie aujourd'hui Milan à Naples via Rome dans des trains Alstom (25 rames pour un montant de 650 millions d'euros).

Une baisse des tarifs de 10 %

La concurrence a joué de manière spectaculaire sur les fréquences. Tous les jours, entre 7 heures et 13 heures, ce ne sont pas moins de 15 « Frecciarossa » de Trenitalia et 8 « Italo » de NTV qui relient ainsi la ville éternelle à la capitale de la Lombardie. En France, sur le même créneau horaire, on ne compte que 9 TGV sur la ligne Paris-Lyon...



La bataille entre les deux compagnies se joue aussi bien sur le matériel que sur le temps de parcours. Tandis que NTV a opté pour l'AGV Alstom, les Frecciarossa 1000 d'Ansaldo-Breda/Bombardier de Trenitalia devraient bientôt relier Rome à Milan en 2 h 20 (contre 2 h 55 actuellement).

Les prix sont au diapason. Ils ont baissé en moyenne de 10 % l'an dernier. Les tarifs au kilomètre d'un Rome-Milan de Trenitalia sont ainsi inférieurs de 45 % aux tarifs TGV pratiqués par la SNCF sur Paris-Lyon.