

les rencontres

de l'Association française du rail

N° 12 / mai 2016

Concurrence ferroviaire : la France doit se lancer sans attendre

L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, dans les pays européens voisins, a démontré son bénéfice pour l'usager, contribué à réduire la dépense publique, renforcé la compétitivité du secteur ferroviaire. Les opérateurs alternatifs sont prêts à relever le défi d'une ouverture du marché français.

La France doit bouger. C'est la conviction de Gilles Savary, député PS de Gironde et membre de la commission du Développement durable de l'Assemblée nationale. Le rapporteur du projet de loi portant réforme ferroviaire de 2014 ne compte plus sur l'Europe pour faire avancer l'Hexagone vers l'ouverture à la concurrence de son transport ferroviaire national et régional de voyageurs. Comme il le rappelait récemment devant l'association Avenir Transports qu'il copréside, rien n'empêche en effet « *les pouvoirs publics français de devancer les dates butoirs pour l'ouverture qui vont être fixées par le droit européen* ».

Opinion publique, hommes politiques... les lignes commencent à bouger

D'une part, le gouvernement a toute latitude pour modifier les dispositions du Code des transports attribuant à la SNCF l'exploitation des services de transports ferroviaires de personnes sur le réseau ferré national. D'autre part, le règlement européen 1370/2007 posant le principe d'attribution des contrats de service public de transport « *par voie de mise en concurrence* » doit s'appliquer à partir de décembre 2019. Un délai rapproché qui, selon Gilles Savary, devrait inciter les présidents de Région à « *franchir le pas dès à présent en renforçant leurs équipes pour préparer les appels d'offres* ». Il est plus que temps : les grands pays ont ouvert leur marché depuis longtemps, 1993 pour le Royaume-Uni, 1994 pour l'Allemagne et 2003 pour l'Italie.

D'ores et déjà, les lignes commencent à bouger. D'abord, du côté de l'opinion publique. Comme le montre un sondage publié fin 2015

« 79 % DES FRANÇAIS
CONSIDÈRENT L'OUVERTURE
À LA CONCURRENCE DANS LE
FERROVIAIRE COMME "UNE BONNE
CHOSE". »



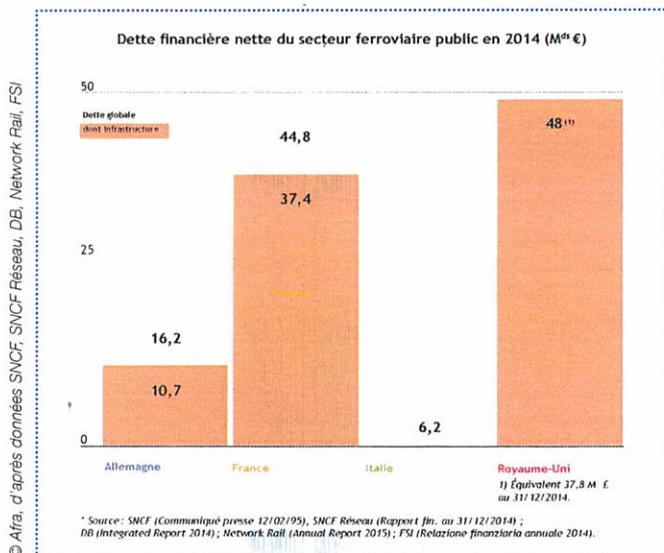
L'ouverture pourrait relancer les TET et les TER en France.

© RFF / CAPA / Lionel Charrier

par Elabe, 79 % des Français considèrent l'ouverture à la concurrence dans le ferroviaire comme « une bonne chose » et 78 % estiment que les Régions devraient pouvoir choisir leurs opérateurs de trains. Côté classe politique ensuite. Député de la majorité, Philippe Duron a présenté, fin mai 2015, un rapport sur l'avenir des trains inter-régionaux (TET) préconisant le lancement d'expérimentations pilotes d'appels d'offres concernant les lignes de nuit. Enfin, le moment est socialement opportun puisque le secteur ferroviaire va se doter d'une convention collective nationale avant le 1^{er} juillet 2016. Un cadre social harmonisé qui est une condition préalable mise par le gouvernement à l'ouverture à la concurrence. ■■■

L'ouverture régionale en chiffres

Dette financière nette Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie 2014 (M^{ds} €)



© Afra, d'après données SNCF, SNCF Réseau, DB, Network Rail, FSI

L'endettement financier net du secteur public ferroviaire correspond à celui des groupes DB en Allemagne, SNCF en France, FSI en Italie. Pour la Grande-Bretagne, seul le gestionnaire d'infrastructure Network Rail (NR) est pris en compte puisque les opérateurs sont privés. NR apparaît le plus endetté devant la SNCF. Attention toutefois aux effets de change : en livre sterling, la dette de NR est de 37,4 milliards et elle a davantage augmenté ces dernières années en livre qu'en euro du fait de la hausse de la monnaie européenne jusqu'en 2014. Les dettes de DB et surtout de FSI (qui reprend en compte au niveau du groupe la dette du réseau) sont beaucoup plus modestes. Pour la SNCF et DB, on a distingué la dette totale et la dette propre au gestionnaire de réseau.

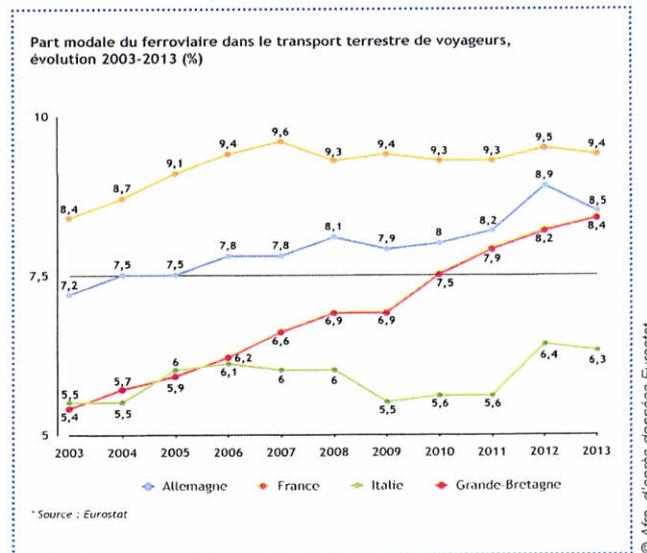
NOTE AU LECTEUR

Les principales sources utilisées pour l'élaboration de cette lettre sont, par pays, les suivantes :

- Allemagne : Deutsche Bahn Group, DB Regio, BAG SNP, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- France : Groupe SNCF, Insee, *Comptes des transports*, ministère du Développement durable.
- Grande-Bretagne : Office of rail regulation (ORR), Competition & Market Authority (CMA), Department for Transport (DFT), Brooks Report.
- Italie : Ferrovie dello Stato Italiane (FSI), Rete Ferroviaria Italiana (RFI), The European House-Ambrosetti, Brooks Report.

Les références plus précises des statistiques citées figurent en légende de chaque graphique et en note statistique, ainsi qu'en fin des quatre articles relatifs aux pays.

Part modale du ferroviaire Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie Évolution 2002/2013 (%)



© Afra, d'après données Eurostat

Jusqu'en 2006, les parts modales du ferroviaire se sont accrues dans les quatre pays. Mais depuis, elles stagnent en France. Seule la Grande-Bretagne a vu un accroissement important et constant de cette part modale.

Qualité du service Grande-Bretagne, France

Données 2013 (%)

- **Ponctualité et fiabilité des trains**
 - * France > **57 %** de très ou plutôt satisfaits
 - * Grande-Bretagne > **73 %** de très ou plutôt satisfaits
 - **Fréquence des trains**
 - * France > **67 %** de très ou plutôt satisfaits
 - * Grande-Bretagne > **77 %** de très ou plutôt satisfaits
 - **Information des voyageurs en gare**
 - * France > **78 %** de très ou plutôt satisfaits
 - * Grande-Bretagne > **80 %** de très ou plutôt satisfaits
 - **Information des voyageurs durant le voyage**
 - * France > **43 %** de très ou plutôt satisfaits
 - * Grande-Bretagne > **70 %** de très ou plutôt satisfaits
- (* Sources : Eurobarometer survey on passenger's satisfaction with rail services, décembre 2013)

Soutien public

Allemagne, Grande-Bretagne, France

Évolution 2002/2014 (€ constants/train.km)

- **Allemagne: + 2,7 %** > de 10,89 (2002) à 11,19 euros/train.km (2014).
- **France: + 19 %** > de 19,88 (2002) à 23,72 euros/train.km (2014).
- **Grande-Bretagne** (ensemble du réseau franchisé): **- 4,7 %** > de 12,6 (2002) à 11,49 euros/train.km (2014).

À noter le niveau très élevé des soutiens publics en France (2 fois plus qu'en Allemagne et en GB) et leur forte progression en termes réels en douze ans. La baisse des soutiens en GB doit être toutefois relativisée car elle reflète en grande partie un effet de change euro/livre. En livre sterling, le soutien progresse de 15 %.

(* Sources: AFRA à partir des données National Rail Trends Portal ORR, Mofair/NEE, Comptes des transports)

Fréquentation des trains

Allemagne, Grande-Bretagne, France

Évolution 2004/2014 (M^{ds} passager.km)

- **Allemagne: + 34 %** > de 39,9 (2002) à 53,7 (2014) milliards de passager.km.
- **France: + 31 %** > de 23,6 (2002) à 31 (2014) milliards de passager.km.
- **Grande-Bretagne: + 54 %** > de 7,7 (2002) à 11,9 (2014) milliards de passager.km.

Le niveau élevé du trafic régional en Allemagne rend d'autant plus spectaculaire la hausse de la fréquentation dans ce pays.

(* Sources: Comptes des transports, BAG SPNV, Display Report ORR)

Accroissement de l'offre

Allemagne, Grande-Bretagne, France

Évolution 2002/2014 (M^{ds} train.km)

- **Allemagne: + 5,3 %** > de 619 millions (2002) à 652 millions (2014) de train.km.
- **France: + 16 %** > de 204 millions (2002) à 237 millions (2014) de train.km.
- **Grande-Bretagne: + 21 %** > de 440 millions (2002) à 532 millions (2014) de train.km.

La progression relativement modeste de l'Allemagne s'explique par la très grande extension du réseau régional (près de 3 fois celui de la France).

(* Sources: SoeS, DB Competition Report, Transport Statistics Great Britain)

■ ■ ■ Force est de constater que ni cette ouverture, ni même ces expérimentations, ne figurent, à ce stade, dans l'agenda du secrétaire d'État aux Transports Alain Vidalies. Ce dernier a certes lancé un « appel à manifestations d'intérêt » (AMI) concernant les trains de nuit que l'État cessera de financer dès le 1^{er} juillet prochain. Mais l'initiative laisse sceptiques les entreprises concurrentes de la SNCF. Les experts considèrent qu'un délai de moins de trois mois est insuffisant pour élaborer une proposition. Alain Vidalies n'envisage pas de délégation de service public, ce qui aurait permis de soutenir l'arrivée de nouveaux entrants sur un marché fortement déficitaire dont les activités risquent de disparaître définitivement.

Cela ressemble donc à un abandon des trains de nuit. De surcroît, le secteur concurrentiel ne voit guère pourquoi des « AMI » ne seraient pas aussi lancés pour les TET de jour, dès lors que le préfet François Philizot aura remis, en mai prochain, ses propositions en matière de rationalisation complète de l'offre TER et TET.

Trois évolutions plaident pour une ouverture rapide

Trois évolutions plaident pourtant pour une ouverture rapide à la concurrence. Premièrement, les impératifs de réduction de la dépense publique déterminent l'État, en tant qu'autorité organisatrice de transport, à se désengager – à l'exception de deux lignes – du financement des trains de nuit et à réduire son offre de services TET, notamment ceux qui pourraient doubler avec les TER.

Deuxièmement, ce même État réduit ses dotations aux collectivités territoriales (une baisse globale de 11 milliards d'euros de 2015 à 2017). Au même moment, le gestionnaire d'infrastructure, confronté à un endettement qui continue de croître, a dû différer de deux ans 150 millions d'investissements de rénovation prévus en 2015 et 2016. Conséquence: les Régions devront fatalement se substituer au gestionnaire d'infrastructure pour améliorer et même maintenir l'offre locale. À moins qu'elles puissent le faire à un coût plus attractif en ayant recours à des opérateurs alternatifs dont la productivité est meilleure et la comptabilité beaucoup plus transparente. En troisième lieu, le paysage du transport de voyageurs se modifie. La nouvelle concurrence intermodale des cars longue distance que la loi Macron vient de libéraliser en autorisant l'ouverture de lignes de plus de 100 km contraint le ferroviaire à réagir en proposant de nouveaux services propres à mieux satisfaire les besoins des voyageurs. Les opérateurs alternatifs ont l'expertise et la réactivité nécessaires pour répondre à ces aspirations.

Une opportunité pour l'opérateur historique

La situation, tant des finances publiques que de SNCF Réseau, ne permet plus de répondre dans des conditions économiquement soutenables aux exigences de service public consistant à rapprocher les territoires et les villes moyennes des grandes agglomérations et à favoriser le développement des activités économiques locales. Les entreprises membres de l'AFRA (Transdev, DB-Arriva, Trenitalia, Thello...) sont prêtes à se mobiliser pour relever ces défis sans attendre que la réglementation européenne oblige la France à ouvrir le marché du transport ferroviaire national et régional. Comme de nombreuses années de concurrence l'ont démontré en Allemagne, Grande-Bretagne et Italie, les usagers ont tout à y gagner en matière de diversification de l'offre, de qualité de service et de sécurité. C'est également, pour la SNCF, une occasion historique de créer, dans le cadre de cette ouverture, les conditions de son renouveau.

Allemagne : une concurrence régulée au bénéfice de tous



© Deutsche Bahn AG

Pour les trains régionaux, une concurrence très forte pour le marché s'est développée de manière continue... À gauche : un train régional de l'opérateur DB ; à droite : un train régional de l'opérateur ODEG.

le Land de Saxe). Ces AOT ont concédé par appel d'offres l'exploitation de 123 lignes régionales ou urbaines représentant quelque 64 compagnies ferroviaires. Parmi elles, on trouve un grand nombre d'opérateurs publics locaux émanant, soit des *Länder*, soit des municipalités, ainsi que quelques acteurs publics importants comme BeNEX (3 % du marché) ou Hessische Landesbahn (2 %).

Mais les concurrents principaux de DB Regio, filiale de l'opérateur historique qui détient encore 74 % du marché, sont les nombreuses filiales allemandes d'opérateurs étrangers, exploitées ou non en partenariat : les français Transdev (filiale de la CDC et de Veolia Environnement, 6 % du marché), l'Italien Netinera (filiale de l'opérateur public Ferrovie dello Stato et d'un fonds d'investissement luxembourgeois, 4 %), Keolis (filiale de la SNCF, 2 %) et Abellio (appartenant aux chemins de fer néerlandais NS, 1 %).⁽⁶⁾

Avec la réforme de 1994, le transport ferroviaire de voyageurs a été libéralisé en Allemagne. Pour des raisons de coûts d'accès élevés, l'ouverture à la concurrence en *open access* (« libre accès ») des lignes commerciales (longue distance et grande vitesse) est restée très limitée (1 % du marché). En revanche, la décentralisation du ferroviaire régional de voyageurs a favorisé l'implantation de nombreux opérateurs alternatifs qui détenaient, en 2014, 26 % du marché selon BAG-SPNV⁽¹⁾.

Un développement spectaculaire de l'activité

Cette ouverture a favorisé un développement spectaculaire de l'activité. Mesurée en millions de trains.km, l'offre de transport en région s'est accrue de 30 % en moyenne par rapport à 1994 et certains *Länder*, comme la Bavière, affichent même une hausse de 48 %⁽²⁾. Sur les vingt dernières années, du fait d'un meilleur remplissage des trains, le volume des passagers est passé de 30,3 à 53,51 milliards de passagers.km, soit une hausse de 77 %. Ce qui a eu pour effet de faire progresser de 6,7 à 8,1 % la part modale du ferroviaire dans le transport global de voyageurs. 60 % de cette part modale est réalisée par les trains régionaux⁽³⁾. De plus, en dépit de la montée en puissance des

concurrents, DB Regio, l'opérateur public historique, a vu croître de 47 % son volume de voyageurs transportés (à 43,7 milliards de passagers.km) et augmenter, par conséquent, ses revenus⁽⁴⁾.

Enfin, entre 1994 et 2014, la baisse du coût d'exploitation au kilomètre des trains régionaux a permis de diminuer de 41 % en termes réels le budget fédéral consacré au ferroviaire par passager.km – de 17,6 à 10,3 centimes d'euros⁽⁵⁾.

Une concurrence « pour le marché »

La décentralisation de 1994 a transféré aux *Länder* la responsabilité de gérer le transport régional en contrepartie de transferts financiers de l'État fédéral. Les *Länder* ont alors constitué des autorités organisatrices de transport (AOT) autonomes chargées en particulier d'attribuer (directement ou, de plus en plus, par appels d'offres) l'exploitation des lignes ferroviaires aux opérateurs soumissionnaires.

Une concurrence dite « pour le marché » s'est développée de manière continue, chaque opérateur ferroviaire se voyant attribuer l'exploitation exclusive d'une ligne pour une durée de 10 à 15 ans en règle générale. Actuellement, il existe 27 AOT en Allemagne, six *Länder* ayant créé, pour des raisons historiques, plusieurs AOT (pas moins de 5 pour

Des contrats de nature diverse

Le transport ferroviaire régional allemand est donc très fractionné. Non seulement le nombre d'opérateurs est élevé (4 à 6 en moyenne par AOT, ce qui aboutit dans certains *Länder* à 15 voire 18 opérateurs) mais le nombre de contrats de concessions l'est encore plus.

À titre d'exemple, considérons celui de Saxe-Anhalt. Cinq opérateurs y ont été retenus dans le cadre de 11 appels d'offres (dont 5 ont été remportés par DB Regio). La nature des contrats de concession est différenciée : quatre contrats, concernant des lignes plus longues, ont été conclus selon la formule *net cost* (« coût net ») qui fait porter sur l'opérateur la charge du risque puisque les revenus d'exploitation reviennent à l'opérateur qui perçoit en sus une compensation fixe. Les sept autres contrats sont établis en *gross cost* (« coût brut »), l'opérateur bénéficiant d'une allocation fixe par train.km en échange du reversement intégral de ses revenus à l'AOT.

L'avantage du système *gross cost* est de réduire le risque pour les opérateurs d'entrer dans le marché, mais son inconvénient est de ne pas les inciter à améliorer de la même manière leur compétitivité et la qualité de leur

France : un monopole confronté à ses déficits

« LES AOT ONT CONCÉDÉ PAR APPEL D'OFFRES L'EXPLOITATION DE 123 LIGNES RÉGIONALES OU URBAINES REPRÉSENTANT QUELQUE 64 COMPAGNIES FERROVIAIRES. »

service. Pour cette raison, des AOT importantes, comme BEG en Bavière, ont opté pour le système *net cost*. On trouve aussi de plus en plus de formules intermédiaires, comme le passage progressif du *gross au net cost* pour accompagner la croissance de l'activité, ou encore le plafonnement contractuel du risque supporté par l'opérateur.

Des usagers mieux satisfaits, des trains plus ponctuels et mieux équipés

Le développement du ferroviaire régional doit beaucoup à l'expertise croissante des AOT. Face à la fragmentation d'un réseau qu'il faut connecter de façon rationnelle aux grandes lignes, les autorités organisatrices se sont attachées à harmoniser les horaires et les fréquences des trains au niveau des *Länder*. Par ailleurs, les appels d'offres sont de plus en plus précis afin de faciliter l'accès au marché. Désormais, ils portent également sur des services spécifiques (distribution, maintenance), ce qui permet, autour de l'opérateur ferroviaire sélectionné, de multiplier les prestataires pour une même concession.

En attendant que se développe la concurrence sur les grandes lignes, la libéralisation du transport ferroviaire régional de voyageurs en Allemagne a atteint pratiquement tous ses objectifs : des usagers mieux satisfaits, des trains plus nombreux, plus ponctuels et mieux équipés, des autorités organisatrices compétentes, des finances fédérales moins sollicitées et un opérateur historique plus productif et plus rentable.

Notes

(1,6) Source : BAG-SPNV, étude de marché 2015/2016.

(2) Source BEG : Bayerische Eisenbahngesellschaft (« Compagnie des chemins de fer de Bavière »), l'autorité organisatrice de transport en Bavière.

(3) Rapports annuels Deutsche Bahn AG.

(4,5) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

Contrairement à ses trois grands voisins ferroviaires (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie), la France n'a toujours pas ouvert à la concurrence son transport ferroviaire national et régional de voyageurs. En dépit du règlement européen OSP de 2009 qui organise les modalités de mise en concurrence des contrats de service public de transports, le monopole de SNCF Mobilités pour l'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs prévu à l'article L2141-1 du Code des transports est toujours en vigueur⁽¹⁾.

Une offre et une demande très contrastées sur les TET et les TER

Comment s'organise le système ferroviaire français ? Il se veut avant tout une vitrine technologique, celle de la grande vitesse, qui transporte 60 % des usagers du train (54 milliards de passagers.km en 2014).

« QU'ELLES SOIENT EN DÉCLIN (TET) OU EN CROISSANCE (TER), LES DEUX ACTIVITÉS SONT DÉFICITAIRES. »

Si de nombreuses grandes lignes sont désormais fréquemment utilisées par des TGV, il subsiste un réseau interrégional sur lequel circulent des trains d'équilibre du territoire (TET) sous la marque *Intercités*. Des trains en constant déclin depuis trente ans et qui n'accueillent plus que 7,2 milliards de passagers.km. Enfin, au niveau régional existent le système TER et sa déclinaison francilienne, le réseau Transilien, qu'empruntent respectivement 13,6 et 17,4 milliards de passagers.km⁽¹⁾.

Ces trois catégories de trains sont gérées différemment : directement par la SNCF en ce qui concerne le transport commercial en TGV ; par l'État, en tant qu'autorité organisatrice de transport (AOT) pour ce qui est des TET ; par les Régions qui sont les AOT pour les TER. Les TET et TER (Transilien compris) relèvent du transport conventionné

dont l'équilibre financier doit être assuré par l'État ou les Régions. Pour ne considérer que les réseaux régional et interrégional, la situation en termes de demande et d'offre est contrastée. Ainsi, entre 2002 et 2014, la fréquentation des TET a diminué de 42 % tandis que celle des TER hors Ile-de-France s'est accrue de 41 % et celle du Transilien de 24 %.

La divergence persiste en matière d'offre, puisque les TET enregistrent un recul de 25 % à 34 millions de train.km, alors que les TER progressent de 21 % à 167 millions de train.km⁽²⁾.

Le déséquilibre financier s'accroît

Qu'elles soient en déclin (TET) ou en croissance (TER), les deux activités sont déficitaires. En 2014, pour un chiffre d'affaires de 1,05 milliard d'euros, le déficit d'exploitation des TET atteignait 306 millions d'euros (avant compensation de l'État), les usagers ne finançant que 71 % du coût d'exploitation. Côté TER, le déséquilibre est réel, même si aucun système ferroviaire régional n'est rentable en Europe : pour un CA de 1,1 milliard d'euros en 2014, le coût d'exploitation de l'activité TER a atteint 3,95 milliards, soit un déficit avant compensation de 2,85 milliards. Les voyageurs ne financent que 28 % du coût d'exploitation des TER.

En d'autres termes, le prix moyen des billets TER devrait être multiplié par 3,5 pour que le système TER soit à l'équilibre⁽³⁾. Plus inquiétant encore, le déséquilibre s'accroît. Entre 2002 et 2014, l'effort budgétaire des Régions en faveur des TER a augmenté de plus de 80 % (de 1,9 à 3,5 milliards d'euros⁽⁴⁾).

Si l'on considère le coût moyen d'exploitation (dépenses de matériels, de personnels, redevances d'accès au réseau) par train.kilomètre, il s'est considérablement alourdi, passant de 14,60 euros en 2002 à 23,70 euros en 2014, soit une hausse de 62 %⁽⁵⁾. Par comparaison, ce coût du transport ferroviaire régional en Allemagne n'est que d'environ 15 euros⁽⁶⁾. ■■■

■ ■ ■
Une situation préoccupante à laquelle la réforme de 2014 n'apporte pas de solution

La situation est donc préoccupante en matière de transport régional. L'offre ferroviaire régionale est près de trois fois inférieure à celle de l'Allemagne (237 contre 652 millions de trains.km) et, selon l'économiste Marc Ivaldi: « les trains régionaux français n'assurent que 5 à 10 % des transports domicile-travail dans les Régions ». Déjà très élevé, le coût d'exploitation du transport ferroviaire régional ne devrait cesser de s'alourdir pour trois raisons: les coûts de main-d'œuvre à la SNCF s'accroissent; les travaux d'entretien et de modernisation des voies engendrent des dysfonctionnements; enfin, la fréquentation des trains ne progresse plus depuis trois ans.

Quant aux trains Intercités et aux trains de nuit, leur situation abondamment décrite dans le dernier rapport du député Philippe Duron est catastrophique: fréquentation en chute libre, hausse de 28 % en deux ans des soutiens publics par voyageur.km, dégradation du service, concurrence accrue



Dans les conditions actuelles d'organisation, le ferroviaire peine à être attractif pour l'utilisateur.

© RFF/CAPAV/Christel Sasso

des autocars longue distance dont l'activité vient juste d'être libéralisée par le ministre de l'Économie.

La réforme ferroviaire de 2014 ne remet pas en cause le monopole de l'opérateur historique. Or, si rien ne change, la contrainte de plus en plus forte qui s'exerce sur les finances publiques de l'État comme des collectivités territoriales ne permettra pas d'éviter un déclin du transport ferro-

viaire régional TER ou Intercités. À moins que, dans ce contexte de ressources rares, l'ouverture à une concurrence régulée ne suscite une offre à la fois plus cohérente, mieux adaptée aux besoins des clients et à un meilleur prix.

Tout en poussant l'opérateur historique à s'engager dans un cercle vertueux de gains de compétitivité, l'ouverture du marché ferroviaire de voyageurs permettra au train de reprendre des parts de marché à la route. Et de relever ainsi le défi d'un aménagement durable du territoire.

Notes

(*) Cet article dispose que « l'établissement public national industriel et commercial SNCF Mobilités a pour objet d'exploiter selon les principes du service public les services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national ».

(1,2,3,4) Chiffres extraits des Comptes des transports (annuels).

(5) Chiffres calculés à partir des Comptes des transports (coût d'exploitation/nombre de trains.km).

(6) Chiffres calculés à partir des données extraites des rapports annuels de DB AG (coût d'exploitation/nombre de train.km).

Grande-Bretagne : une croissance spectaculaire de la fréquentation

C'est l'histoire d'un rétablissement spectaculaire. Les premières années (1993-2002) de la privatisation du rail britannique avaient suscité interrogations et critiques en matière de sécurité et de modèle économique. L'avènement, en 2002, d'un nouveau gestionnaire de l'infrastructure, Network Rail (société désormais publique) puis l'extension, en 2006, des compétences du régulateur ORR⁽¹⁾ aux questions de sécurité, ont engendré Outre-Manche un développement du transport ferroviaire de voyageurs et de fret sans équivalent en Europe⁽²⁾.

Une réussite qui traduit également l'engagement des pouvoirs publics dont les financements au secteur du rail ont atteint 53 milliards de livres depuis 2005 contre 20 milliards au cours de chacune des deux décennies précédentes.

« LES OPÉRATEURS ÉTRANGERS PARTICIPENT À LA GESTION DES DEUX TIERS DU RÉSEAU FERROVIAIRE BRITANNIQUE. »

Une fréquentation en hausse constante

Les résultats de cette mobilisation sont impressionnants. Selon l'ORR, la fréquentation mesurée en passager.kilomètre a bien plus que doublé (+ 130 %) depuis 1994 et elle a augmenté de 50 % en dix ans, passant de 41,7 à 62,4 milliards de 2004 à 2014. Dans le même temps, l'offre ferroviaire mesurée en train-km s'est accrue d'à peine 20 %, ce qui montre à la fois une forte hausse du coefficient de remplissage et un besoin d'investir dans le matériel roulant et l'extension d'un réseau menacé de

congestion⁽³⁾. Le ministère britannique des Transports (Department for Transport, DFT) en a d'ailleurs pris clairement conscience puisqu'il est de loin le premier investisseur public européen dans le ferroviaire.

Une montée en puissance aussi sur la sécurité

L'amélioration des services ferroviaires est néanmoins constante et l'Eurobaromètre de la Commission européenne publié fin 2013 montre que la satisfaction des usagers britanniques est la meilleure d'Europe en ce qui concerne la fréquence des trains, l'information des voyageurs, l'accessibilité des gares et la facilité de réservation. Cette satisfaction est également élevée en ce qui concerne la ponctualité. Quant à la sécurité, au sujet de laquelle la Grande-Bretagne est encore souvent brocardée en France, elle est

désormais l'une des meilleures en Europe. De fait, aucun accident ferroviaire mortel n'est à déplorer depuis 2006⁽⁴⁾.

Un système profitable pour les entreprises et pour l'État

Autre point fort, le système ferroviaire britannique a trouvé sa cohérence économique. Les opérateurs ferroviaires dégagent des profits, notamment parce que les revenus générés par les passagers ont plus que doublé en termes réels (à 8,2 milliards de livres sterling) en vingt ans. Et cela, sans hausse du prix moyen du billet grâce à une politique de « ticketing » très élaborée : la forte augmentation des tarifs non réglementés visant une clientèle business (1^{re} classe, billets *single*, aller et retour dans la journée pour les grandes lignes) se trouve compensée par la baisse des tarifs réglementés (transports urbains, cartes d'abonnement, réservations précoces).

Du coup, les opérateurs ferroviaires ne sont globalement plus subventionnés. Depuis 2010, les compagnies ont même transféré en net à l'État 642 millions de livres sterling alors qu'elles en avaient perçu 4 milliards entre 2005 et 2010⁽⁶⁾. Désormais, l'effort des pouvoirs publics se concentre donc sur le gestionnaire d'infrastructure, Network Rail, entité subventionnée à 68 % par le gouvernement.

Pour financer d'importants investissements de maintenance, de modernisation et d'accroissement des capacités (6,5 milliards de livres sterling en 2014-2015), Network

Rail emprunte directement au ministère des Transports après avoir longtemps levé des fonds sur les marchés. Conséquence pour cette entreprise désormais considérée comme publique, un endettement très élevé : 37,8 milliards de livres (environ 48 milliards d'euros), nettement plus que la dette⁽⁶⁾ de SNCF Réseau (35 milliards d'euros).

Des contrats de franchise avec conditions d'exploitation précises

Mieux géré, et surtout mieux régulé, le système mis en place dès 1996 donne depuis dix ans la pleine mesure de son efficacité. À côté d'un petit nombre de lignes (0,7 % du réseau) soumises à la concurrence sur le marché en *open access* (« libre accès de plusieurs opérateurs pour l'exploitation d'une même ligne »), il repose essentiellement (92 % du réseau) sur des contrats de franchise attribuant à des opérateurs des concessions d'une durée très variable (10 ans en moyenne) assorties de conditions d'exploitation précises dont le non-respect entraîne des pénalités. Des lignes très complexes dans la mesure où elles peuvent intégrer à la fois du transport urbain ou périurbain, des liaisons intercités et des liaisons régionales.

Pour cette raison, il n'est pas cohérent, pour la Grande-Bretagne, de se focaliser spécifiquement sur le transport régional. Il n'existe d'ailleurs pas, Outre-Manche, d'autorités organisatrices de transport à ce niveau⁽⁷⁾. On y dénombre actuellement 21 franchises gérées par une dizaine de

compagnies ferroviaires organisées ou non en consortium. Les principales sont, dans l'ordre, Abellio (filiale de l'opérateur public néerlandais NS) avec 24 % du marché ; GoVia (contrôlée à 35 % par Keolis, filiale de la SNCF) avec 23,8 % du marché ; Stage Coach avec 22,4 % ; Arriva (filiale à 100 % de la Deutsche Bahn) avec 14,7 % ; First Group, avec 11,8 %. Du coup, les opérateurs étrangers participent à la gestion des deux tiers du réseau ferroviaire britannique. D'où l'idée des pouvoirs publics d'intensifier la concurrence sur le marché⁽⁸⁾.

Celle-ci est déjà effective sur un certain nombre de lignes accueillant plusieurs opérateurs dans le cadre de leurs franchises respectives que l'on appelle alors « chevauchantes » (« overlapping »). Par exemple, la ligne Londres-Cambridge est exploitée à la fois dans le cadre de la franchise Great Northern et de celle d'Abellio-Greater Anglia.

Une capacité d'adaptation

Dans un rapport récent, le CMA (Competition & Market Authority) préconise toutefois d'aller plus loin. Une première option consisterait à élargir l'offre en *open access*, ce qui implique, selon l'Autorité, que les opérateurs acceptent de gérer une certaine proportion de lignes non rentables bénéficiant jusqu'à du système des franchises. La deuxième option serait d'attribuer des franchises à deux opérateurs. Enfin, le CMA envisage de substituer au système actuel un système de licences assorties d'obligations de service public⁽⁹⁾.

Ces propositions démontrent la capacité du ferroviaire britannique de se réinventer, même si le système a amplement fait la preuve de son efficacité. Actuellement en cours d'élaboration, le plan transport 2020-2024 ne manquera pas de faire encore évoluer le secteur ferroviaire, notamment dans le domaine de la tarification.

Notes

(1) Office of Rail Regulation, devenu en 2015 Office of Rail and Road après l'extension de ses compétences à la route.

(2,4) Source : Department for Transport.

(3) Source : ORR. *Display report 2015*.

(5) Source : ORR. *GB rail industry financial information 2013-14*.

(6) Source : *Network Rail annual report 2015*.

(7,8,9) Source : Competition & Market Authority (CMA).

Depuis 2010, les compagnies ont même transféré en net à l'État 642 millions de livres sterling.



Italie : le manque de soutiens publics entrave la concurrence en région

Le transport ferroviaire de voyageurs en Italie occupe une place singulière dans le paysage européen. Cela pour deux raisons. D'une part, si l'ouverture à la concurrence est intervenue dès 1997, peu de temps après celle opérée au Royaume-Uni et en Allemagne, elle s'est réalisée graduellement. Elle a d'abord concerné le transport ferroviaire régional (1997), puis le transport national en *open access* (2001).

À cette date, le groupe ferroviaire public Ferrovie dello Stato Italiane (FSI) a été réorganisé en holding chapeautant notamment une entreprise ferroviaire publique (Trenitalia) et un gestionnaire d'infrastructure (RFI). D'autre part, à la différence de ce qui s'est passé ailleurs, cette concurrence sur le marché intérieur s'est surtout développée dans le domaine de la grande vitesse.

Une concurrence forte sur l'international et la grande vitesse

Dans le cadre du transport international de voyageurs, Trenitalia opère en concurrence avec la Deutsche Bahn (DB) et les chemins de fer autrichiens (ÖBB) sur plusieurs liaisons, entre l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche. L'offre des concurrents de Trenitalia porte sur 10 trains EuroCity par jour sur les routes de Venise-Bologne-Vérone-Bolzano-Innsbruck-Munich. Depuis décembre 2011, SNCF Voyages Italia (filiale de la SNCF) assure des services internationaux de passagers entre l'Italie et la France à travers des rames TGV Alstom. L'offre est maintenant de 6 trains par jour entre Milan et Paris (Gare de Lyon) desservant les gares de Turin, Porta Susa, Novara, Vercelli, Oulx-Cesana-Claviere-Sestrières et Bardonecchia.

Quant au transport national mis en *open access* depuis 2012 sur le marché rémunérateur de la grande vitesse, Trenitalia s'est trouvé confronté à l'arrivée du groupe Nuovo Trasporto Viaggiatori (contrôlé par des investisseurs privés et, pour une part minoritaire, par la SNCF) sur les lignes à grande vitesse

reliant Turin, Venise, Milan, Bologne, Rome et Naples. Face à cette concurrence inédite, l'opérateur public a réalisé de gros efforts de compétitivité et a pu réduire ses tarifs pour le plus grand bénéficiaire du consommateur final.

Un marché du transport régional insuffisamment rémunérateur

Dans le domaine du ferroviaire régional, l'État avait, en 1997, transféré aux Régions la gestion de leurs services ferroviaires conventionnés. Sur la base d'un « contrat de service », les Régions ont pu dès lors choisir leurs opérateurs par appel d'offres. Dix-huit ans après cette libéralisation du secteur, Trenitalia reste l'opérateur principal mais les opérateurs alternatifs – une vingtaine – assurent tout de même 15 % du trafic et opèrent sur 20 % de la longueur du réseau⁽¹⁾.

Sur la période 2003-2013, cinq appels d'offres portant sur les services passagers régionaux de la ville de Milan et des régions Vénétie, Émilie-Romagne, Ligurie et Piémont ont été lancés. Tous ces appels d'offres ont suscité l'attention des entreprises ferroviaires étrangères, démontrant ainsi un certain intérêt pour le marché italien. En 2013, l'Émilie-Romagne a lancé un nouvel appel d'offres, attribué en août 2015 à Trenitalia et à TPER (société de transport public régional). Le Frioul-Vénétie julienne, la Vénétie et le Piémont ont récemment annoncé le lancement de nouveaux appels d'offres pour les services ferroviaires régionaux.

Cette évolution est liée à la faible compensation financière et à la courte durée des contrats de service public. Comme dans les autres pays européens, l'exploitation du transport ferroviaire régional nécessite un soutien public de l'État et des Régions. Or, en Italie, ces financements se situent à un niveau parmi les plus bas d'Europe. Une étude du groupement professionnel « The European House-Ambrossetti »⁽²⁾ montre aussi que les recettes commerciales (basées sur le prix des billets) perçues par les opérateurs régionaux



La concurrence sur la grande vitesse a conduit l'opérateur historique à s'adapter.

© Ferrovie dello Stato

« LES OPÉRATEURS ALTERNATIFS ASSURENT TOUT DE MÊME 15 % DU TRAFIC. »

italiens sont moindres (3,7 centimes d'euros par passager.km) que celles perçues par les opérateurs en France ou en Allemagne (environ 8 centimes). Le revenu unitaire par passager.km est inférieur de 34 % à ce qu'il est en Allemagne, de 42 % au revenu unitaire en France et de 50 % au niveau observé aux Pays-Bas⁽²⁾.

Rééquilibrer les niveaux de compétitivité

Cette faible rémunération est problématique pour les opérateurs. Cependant, l'annonce officielle, en novembre dernier, d'une privatisation partielle (à 40 %) de FSI devrait ouvrir de nouveaux horizons pour le transport ferroviaire régional. Pour Graziano Delrio, ministre italien des Transports, l'un des objectifs de l'opération est de rééquilibrer la compétitivité entre un secteur de la grande vitesse performant et des transports régionaux ne disposant pas de ressources publiques suffisantes pour répondre aux nouveaux besoins de mobilité.

De l'avis des experts, la solution passe aussi par la stabilisation d'un cadre réglementaire longtemps fluctuant qui devra permettre aux opérateurs d'investir à long terme.

Notes

(*) Groupe professionnel de recherche et de management consulting fondé en 1965 pour soutenir les entreprises et les institutions.

(1) Rapport annuel FSI 2014.

(2) Rapport FSI *Tendering rail regional passenger transport in Italy* + European House Ambrossetti su dati Eversis Notes