

La libéralisation des services ferroviaires Grandes Lignes : franchises ou open access ?

Une réflexion comparative sur deux modèles économiques du transport ferroviaire à longue distance

1/ Introduction

Dans leur proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs déposée le 6 septembre 2017, les sénateurs Hervé Maurey et Louis Nègre évoquent le cas de services non conventionnés pour lesquels ils craignent qu'une ouverture à la concurrence non régulée, dite en « open access » aboutisse à la disparition de nombreuses liaisons déficitaires, pourtant indispensables à l'aménagement du territoire. Pour éviter cet écueil, la proposition de loi prévoit que l'Etat, comme autorité organisatrice, puisse accorder des droits exclusifs aux entreprises ferroviaires pour l'exploitation des services de TGV, en contrepartie d'obligations de service public. Ces contrats seraient attribués pour une durée limitée, à l'issue de mises en concurrence par appel d'offres. Selon le calendrier européen fixé par le 4^{ème} Paquet Ferroviaire, ces deux dispositifs devraient être opérationnels à partir du 14 décembre 2020. La FNAUT a souhaité approfondir les deux sujets des contrats de service public pour les grandes lignes, dénommés « franchises » par analogie avec la solution britannique, et des services exploités sur une base uniquement commerciale aux risques et périls de l'exploitant, autrement dit en « open access ». L'objectif est de voir comment ces deux approches peuvent fonctionner et éventuellement se compléter.

Après un rappel historique et un état des lieux, l'étude évoque les différentes approches de la libéralisation des services ferroviaires en référence à la législation européenne qui s'imposera à partir de 2019. A l'aide d'exemples pris en Europe, elle analyse les avantages et les inconvénients respectifs de la franchise et de l'open access sur l'organisation et le fonctionnement des services. Enfin, elle présente les propositions de la FNAUT en matière de desserte des lignes à grande vitesse et de leurs prolongements sur le réseau classique. En annexe, l'étude présente le point de vue de différentes personnalités et parties prenantes sur ce sujet.

2/ Libéralisation des services ferroviaires

Pour ouvrir le marché du transport ferroviaire, le législateur dispose de deux familles de solutions :

La délégation de service public ou concurrence régulée

- Elle se caractérise par la procédure de l'appel d'offres compétitif assorti d'un cahier des charges stipulant les obligations de service public à respecter par l'entreprise retenue, qui bénéficie alors de droits exclusifs sur le réseau attribué. Le contrat qui la lie à l'autorité compétente est à durée déterminée. L'entreprise perçoit éventuellement des compensations financières consécutives au caractère déficitaire des services exploités.
- Le contrat stipule les objectifs à atteindre par l'opérateur (qualité de service et efficacité économique), assortis d'un système de bonus-malus récompensant ou pénalisant l'entreprise en fonction de ses résultats.
- **La délégation de service public n'est pas une privatisation** : l'autorité compétente définit la consistance et l'amplitude des dessertes, ainsi que les tarifs payés par le voyageur. L'infrastructure et les gares restent dans le domaine public.
- Le système des franchises retenu en Grande Bretagne est tout à fait comparable à la délégation de service public à la française, ainsi qu'à la solution retenue par le 4^{ème} Paquet ferroviaire européen pour la gestion des services publics de transport ferroviaire.

L'open access

- Toute compagnie ferroviaire peut entrer sur le marché et opérer les services qu'il désire aux tarifs commerciaux définis par lui. Ces services sont assurés aux risques et périls de l'exploitant, rémunéré par les seules recettes commerciales payées par les voyageurs.
- En France, les lignes TGV, Thalys et Eurostar, le Thello de nuit Paris-Venise et le Thello de jour Marseille-Nice-Milan sont exploités en open access. A part les TGV, les autres dessertes sont internationales, puisque la SNCF dispose toujours du monopole pour les services nationaux.

3/ Ce que dit le droit européen sur l'open access

La directive 2016/2370 du 14 décembre 2016 dite « Gouvernance » du 4^{ème} Paquet Ferroviaire ouvre le marché à l'intérieur des Etats membres, tout en confirmant la possibilité pour l'autorité compétente de limiter le droit d'accès aux services libéralisés s'ils risquent de compromettre l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public.

La directive impose aux Etats de se conformer à ses dispositions au plus tard le 25 décembre 2018, les dispositions relatives à l'ouverture des services libéralisés (open access) s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 2019 en temps utile pour un **démarrage des opérations le 14 décembre 2020**.

4/ L'open access et sa difficulté à s'installer

La Grande Bretagne

La réforme ferroviaire de 1995 a découpé le réseau en une vingtaine de franchises attribuées après appels d'offres lancés par le ministère des transports, autorité compétente. Le marché est verrouillé et les entreprises en place sont protégées de toute concurrence : les services sont en effet exploités pour 98% en franchises et 2% en open access (70%-30% en moyenne européenne).

Les différentes parties prenantes sont cependant en train de reconsidérer la question :

- pour les voyageurs, l'open access permet de sortir du système des franchises, trop formaliste et prescriptif, et comme tel **peu orienté vers le client final** ;
- pour le régulateur ORR, l'open access apporte des innovations dans les services apportés aux voyageurs et dans la tarification proposée, destinées à accroître la **satisfaction des clients** ;
- le ministère des transports, autorité organisatrice, y voit une opportunité de réorienter les franchises vers une approche dynamique en intégrant aux appels d'offres à venir les **innovations commerciales** introduites par les compagnies en open access.

Facteur incitatif, l'accès aux sillons est facturé au **coût marginal** pour les entreprises en open access.

Ainsi se fait jour une approche plus favorable en faveur des services commerciaux qui apportent une meilleure **connaissance du marché et des attentes des voyageurs** et l'arrivée d'innovations aux retombées bénéfiques pour les franchises.

L'Allemagne

La réforme ferroviaire de 1993 a ouvert l'ensemble du réseau à la concurrence : concurrence régulée par appel d'offres lancés par les Länder pour le transport ferroviaire régional, et open access autorisé pour les services de grandes lignes. A noter que les contrats de service public conclus entre autorités régionales et exploitants ne garantissent pas l'exclusivité et qu'il est – en théorie - possible à tout opérateur en open access de venir proposer ses services sur une ligne contractualisée.

L'opérateur historique DB domine le réseau des grandes lignes avec une part de marché de 98%, et seules quelques entreprises commerciales occupent les quelques interstices disponibles. Parmi les entreprises en open access, on remarque la présence de l'autocariste de longue distance Flixbus entré en partenariat avec une compagnie ferroviaire privée tchèque. Flixbus y voit la possibilité de développer un **« réseautage » intermodal** entre le train et le car grandes lignes.

L'Italie

La concurrence sur les grandes lignes s'est manifestée en 2012 avec l'apparition de la **compagnie NTV sur le réseau à grande vitesse**. Elle s'y est rapidement installée avec une part de marché de 25% en pratiquant des tarifs de 25 à 30% inférieurs à ceux de la compagnie nationale. Stimulé par la concurrence directe, **le marché de la grande vitesse a progressé de 20% l'an**, au détriment du transport aérien, dont la part de marché est passée de 51 à 26% entre Milan et Rome.

Ce développement s'explique aussi par la **baisse des péages d'accès aux infrastructures**. Deux décisions du régulateur italien ont imposé au gestionnaire d'infrastructures de réduire de 40% (de 14€ à 8,20€ le train-km) leur montant sur la ligne à grande vitesse, pour que la concurrence puisse produire son plein effet, tout en garantissant la rentabilité pour les compagnies. La baisse du prix des péages n'a pas pénalisé

le gestionnaire d'infrastructures car le trafic a augmenté. La réduction du prix du sillon est un **argument majeur pour développer les services en open access**, comme on l'a vu en Grande Bretagne. Comme en Italie, c'est l'orientation choisie en France par l'ARAFER, qui a demandé à SNCF Réseau de facturer les sillons utilisés par le train de nuit Thello Paris-Venise au coût marginal.

Quand l'open access va de soi...

L'open access est la pratique courante sur les **grands corridors internationaux** comme ceux desservis par Thalys et Eurostar. **Les trains de nuit internationaux** sont un marché de niche pour l'open access, avec un modèle économique plus fragile, mais qui peut attirer : ainsi la compagnie nationale autrichienne ÖBB développe-t-elle son réseau européen « Nightjet » dans les pays limitrophes de l'Autriche.

... Et l'open access aux deux visages

L'open access peut être envisagé comme « **élément déstabilisateur** » lorsqu'il vient perturber le modèle économique d'un monopole, dont les bénéfices des lignes commerciales viennent compenser les pertes d'autres dessertes par un jeu de péréquation interne. La soustraction de recettes consécutive à l'arrivée d'un concurrent peut alors remettre cette pratique en question et déstabiliser l'entreprise. Ce raisonnement ne tient pas si la concurrence et l'émulation positive qu'elle suscite entre compagnies apportent **un surplus de voyageurs** que se partagent les opérateurs (cf. l'Italie). La croissance de clientèle et le transfert modal au bénéfice du train sont les objectifs que poursuit la concurrence.

L'open access peut enfin être « **dynamiseur** ». Dans un système ferroviaire largement contractualisé, il peut être utile d'instiller un aiguillon pour **stimuler les exploitants** et leur éviter de « s'endormir » sur leurs droits exclusifs.

5/ L'accès au matériel roulant, barrière d'accès au marché

L'entrée sur un marché ouvert pour les concurrents en open access suppose des investissements lourds en matériel roulant, neuf ou de seconde main. Dans ce dernier cas, la FNAUT y est favorable, à condition que les véhicules soient remis à niveau en confort, accessibilité et information embarquée.

La solution à cette barrière d'accès existe depuis 30 ans, avec les **sociétés de location de matériel roulant**, largement répandues et utilisées en Europe. Mais l'investissement direct par l'exploitant existe aussi (rames NTV italiennes achetées à Alstom).

En France, l'idée d'une **société nationale** destinée à fournir un parc de matériel aux opérateurs en franchise, moyennant un loyer, pourrait être une solution si l'autorité compétente (l'Etat en l'occurrence) le souhaite.

Quelle que soit l'option retenue par le législateur français, open access ou franchises, le développement de sociétés de location est prévisible. C'est la seule formule pour garantir une véritable concurrence, qu'elle soit « sur le marché » (open access) ou « pour le marché » (franchise). C'est pourquoi **les solutions doivent rester ouvertes** et non contraintes par la législation (investissement par l'autorité ou l'opérateur, ou location auprès d'une société).

6/ La franchise impose à l'Etat de définir une stratégie et de s'impliquer dans le fonctionnement du système ferroviaire

La solution de la franchise suppose que l'Etat s'empare des prérogatives correspondantes :

- définition des lots et de leur cahier des charges,
- lancement des appels d'offres et attribution après sélection des candidats,
- suivi des performances et des résultats des compagnies franchisées,
- et versement des compensations financières.

Si l'Etat ne souhaite pas mettre en place une organisation lourde pour jouer ce rôle d'autorité organisatrice, on peut imaginer **une structure légère de type « agence »** appuyée par un consultant d'envergure internationale indépendant de tout opérateur ferroviaire, chargée de proposer des « schémas de service ». Il s'agit d'un modèle inspiré de la solution adoptée pour les trains d'équilibre du territoire (TET), et qui, pour la FNAUT, devrait être reprise pour les TGV franchisés.

7/ Quel périmètre géographique pour les franchises ?

Pour la FNAUT, les TGV ayant de fait remplacé les TET intercités, et non des TER, il est impératif **d'inclure dans le périmètre des différentes franchises les services de TET** sur les lignes « historiques ». Cette option du projet de loi proposé par les deux sénateurs est fondamentale, si l'on veut maintenir la conception qui était initialement celle des TGV, et que la SNCF est incapable de maintenir compte tenu de la dérive de ses coûts (dette, péages, faible productivité, inflation ferroviaire,...)

Les préoccupations d'aménagement du territoire plaident en faveur de « **paquets de lignes** » **cohérents et complets** incluant des lignes à grande vitesse et leurs prolongements en TGV et TET et de lots bâtis **autour de lignes de TGV intersecteurs**.

Toutefois, comme le montre l'exemple de la Grande Bretagne, les franchises verrouillent le système pour la durée du contrat. Il est donc nécessaire de laisser un **espace d'initiative et de liberté commerciale**, pour à la fois développer des **besoins nouveaux** non satisfaits par les franchises en place, et inclure un élément de **dynamisation des monopoles** induits par les contrats. Cette marge d'initiative, loin de déstabiliser les services en place, ne peut que **bénéficier au voyageur**. L'évolution des besoins de mobilité est plus rapide que l'évolution contractuelle et législative.

Le choix n'est donc pas entre « franchises ou open access », mais à la **coexistence des deux modèles** qui peuvent se compléter. Des entreprises autres que l'opérateur principal doivent pouvoir se présenter et faire des offres, pas nécessairement en concurrence frontale avec les franchises, mais en complément, et selon des logiques de desserte commerciales ou des solutions tarifaires différentes.