

Le 13 décembre prochain, le transport international de voyageurs s'ouvrira à la concurrence sur le réseau ferré. Le potentiel du marché français attirera des opérateurs nouveaux, mais les obstacles à contourner sont nombreux : capacité de sillons et transparence de leur attribution, problèmes du cabotage et du garage, gestion des services communs en gare.

Autant de solutions à trouver pour que le succès soit au rendez-vous et que la continuité de service soit assurée du premier au dernier kilomètre.

Dossier : Ouverture à la concurrence

# La course vers la diversité

## Transport voyageurs

# Vers une ouverture maîtrisée

La prochaine libéralisation du transport international de voyageurs va entraîner, dans l'Hexagone, des changements de fond dans les méthodes et la manière de concevoir le transport ferroviaire. Des mutations qu'il convient d'identifier, pour la mise en place d'une concurrence saine entre les différents opérateurs.

**D**u jamais vu dans les gares françaises: des trains de voyageurs frappés du logo de Deutsche Bahn, de Trenitalia, de Veolia ou même... d'Air France! Le 13 décembre 2009, le marché du transport de voyageurs international s'ouvrira officiellement à la concurrence. Une « révolution » pour le système ferroviaire, frappé depuis plus de soixante-dix ans par le sceau du monopole. « Ce changement découle des décisions de l'Union européenne, explique Alain Sauvant, directeur du service économique. L'idée est de rendre les systèmes ferroviaires nationaux plus efficaces, plus productifs et davantage à l'écoute du client, ce qui est en général difficile avec des opérateurs en situation de monopole. »

La date du 13 décembre 2009 n'est que l'un des nombreux jalons de l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence: le fret international est libéralisé depuis 2003, et le fret national s'est ouvert aux nouveaux opérateurs en 2006. À plus long terme, c'est le transport national et régional (TER) qui pourrait être amené à s'ouvrir. Mais, malgré la remise prévue d'un rapport sur le sujet au Parlement européen, rien n'est encore décidé.

### De quelle ouverture parle-t-on ?

Une première précision s'impose: la libéralisation ne concerne que le transport international, et non l'infrastructure ferroviaire, qui reste sous la responsabilité exclusive de RFF. « En Europe, poursuit Alain Sauvant, l'infrastructure reste en monopole. Séparer l'infrastructure entre plusieurs opérateurs générerait des coûts supplémentaires importants s'il fallait dupliquer les lignes pour générer de la concurrence entre elles. C'est pourquoi l'infrastructure est souvent qualifiée de "monopole naturel". »

D'autre part, dans le cadre des différents modes d'ouverture à la concurrence identifiés (voir encadré « À savoir »), celle liée au secteur ferroviaire se fera par le marché, ce qui permettra aux clients de choisir, pour le même trajet, parmi plusieurs transporteurs, celui qui leur offrira le meilleur rapport qualité/prix. Pour ce qui concerne les pays qui ont déjà ouvert le TER à la concurrence, une autorité organisatrice définit les obligations de desserte et lance des appels à la concurrence pour les liaisons. C'est le cas des TER en Allemagne, où les *Länder* ont ouvert progressivement les petites lignes, puis des lignes à fort trafic comme le RER de Brême (voir article « Regard d'expert »).



L'ouverture à la concurrence permettra au voyageur de choisir son transporteur en fonction des services offerts à bord et du bon rapport qualité/prix de la prestation.

### Les bénéfices de l'ouverture

Les bénéfices attendus de cette ouverture sont nombreux et se fondent sur une meilleure organisation du réseau: accroissement de la productivité, meilleure écoute du client, et probablement baisse des prix, et donc des trafics en hausse. Un cercle vertueux déjà observé

**« L'idée est de rendre le système ferroviaire national plus efficace, plus productif et plus à l'écoute du client. »**

dans les pays et les modes de transport ayant pratiqué cette libéralisation. Dans le transport routier de marchandises, par exemple, l'ouverture a entraîné une baisse des prix de l'ordre de 15 %, soit trois fois plus que les apports de toutes les autoroutes depuis 1980. Aux États-Unis, l'ouverture décidée en

1980, lors du Staggers Rail Act\*, a amené une rupture de tendance nette à la hausse sur les trafics ferroviaires de fret. Les pays européens qui ont ouvert le transport de fret à la concurrence depuis longtemps sont aussi ceux qui voient ce trafic progresser. Cependant, la baisse des prix ne résulte pas mécaniquement de l'ouverture du réseau

voyageurs à la concurrence. L'un des risques principaux réside dans la multiplication des opérateurs sur les lignes les plus fréquentées, donc les plus rentables, aux dépens des plus petites. Le coût du transport d'un voyageur étant plus important dans un petit train, la multiplication des opérateurs >>>



La Deutsche Bahn : sans doute une des premières entreprises ferroviaires à circuler sur le réseau français dès 2010.

© Réza/Cillies Rolle

>>> peut alors conduire à une diminution de leur taille. Les gains de productivité n'amèneraient pas, dans ce cas, les baisses de prix attendues, du fait des pertes d'efficacité du système. *« C'est un danger réel pour le système ferroviaire, rappelle Alain Sauvant. En Grande-Bretagne, une ouverture mal maîtrisée du transport collectif urbain a tourné à la catastrophe : des minibus partout en heures de pointe, mais sans baisse des prix pour le voyageur, et la fin des services en heures creuses ou dans les banlieues éloignées. C'est pourquoi il faut que la concurrence soit accompagnée de mesures la rendant bénéfique pour tous. »*

Pour ce faire, on peut s'inspirer de mesures d'accompagnement mises en œuvre dans d'autres modes de transport : en France, dans le transport aérien, un fonds de péréquation prélève quelques centimes d'euros par vol, et permet de maintenir des liaisons utiles pour les petites villes excentrées. Et ce, sans coût supplémentaire pour le voyageur et le contribuable, mais au contraire pour moins cher du fait des gains de productivité amenés par la concurrence.

## Adapter la tarification

Toutes les lignes ne sont pourtant pas égales face à la concurrence, ce qui implique un aménagement de la tarification de l'infrastructure. Les TGV province-province (dits « intersecteurs »), souvent économiquement fragiles, bénéficient ainsi d'un rabais pour encourager le maintien des dessertes d'aménagement du territoire. Il en va de même pour les TGV à petite capacité, qui pourraient avoir du mal à supporter les péages et qui participent pourtant à la fourniture d'un service à haute fréquence dans la journée, et donc à l'écomobilité.

Plus généralement, RFF se veut force de proposition envers les pouvoirs publics, pour que la concurrence profite à tous. Il ne peut toutefois pas tout régler seul. Certaines réformes souhaitables, comme la péréquation ou le conventionnement, concernent les services de transport. Le sujet du financement des Corail devra par exemple être un jour mis sur la table, car l'opérateur historique SNCF ne pourra plus en financer éternellement tout le déficit lorsque les marchés rentables du TGV auront été ouverts à la concurrence.

## À SAVOIR

### Une ou des concurrences ?

Il est possible de distinguer deux grands modes d'ouverture à la concurrence.

- Dans le cas de l'**ouverture par le marché**, c'est le voyageur qui choisit le transporteur qu'il souhaite pour un trajet donné.
- Dans le cas d'une **ouverture pour le marché**, une autorité organise la concurrence sur le trajet en question en confiant le service à un transporteur, en général après appel d'offres, qui assure l'ensemble des liaisons pour une période définie.

Les marchés qui peuvent s'équilibrer sans aides publiques sont en général ouverts à la concurrence par le marché. C'est le cas de la plupart des liaisons aériennes à trafic important. En revanche, les dessertes à faibles flux, qui sont par nature déficitaires, sont en général organisées sous la forme de la concurrence pour le marché. C'est par exemple le cas des dessertes des îles.

## Anticiper pour résoudre les litiges

Un autre enjeu concerne les méthodes d'attribution des sillons. Dans le cadre d'un système ferroviaire ouvert à la concurrence, plusieurs entreprises pourraient convoiter un même sillon. RFF doit proposer des méthodes de résolution de ces conflits sans favoriser un transporteur par rapport à l'autre. Plusieurs méthodes sont utilisées à cet effet en Europe : discussions entre entreprises ferroviaires, négociations avec le gestionnaire d'infrastructures pour faire émerger une solution collaborative, voire mise aux enchères des sillons, comme en Estonie ou en Slovaquie. Tout est possible, à condition de ne pas discriminer un opérateur par rapport à l'autre.

Les espoirs d'une régulation maîtrisée reposent en partie sur le rôle que les acteurs indépendants joueront demain : la future Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) sera en effet chargée de traiter les litiges liés à l'ouverture et devra s'assurer que RFF mettra tout en œuvre pour que chaque opérateur de transport puisse légitimement et en toute transparence accéder à l'infrastructure. La haute autorité de la concurrence jouera, elle aussi, un rôle important, à l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres secteurs, comme celui de l'énergie électrique où il existe aujourd'hui une offre réellement concurrente à celle de l'opérateur historique. L'histoire de la concurrence ferroviaire en France reste à écrire, mais il est vraisemblable que cette autorité jouera un rôle clé sur le marché. ♦

\* Acte fondateur instituant la déréglementation ferroviaire américaine.

# « Le transport ferroviaire de voyageurs allemand : des centaines de micromarchés »

Guido Friebel, professeur à l'université Goethe de Francfort et maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales, a fait du transport l'une de ses spécialités. Il détaille l'ouverture à la concurrence du transport voyageurs dans son pays.



**Guido Friebel,**  
professeur à l'université Goethe de Francfort et maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales

### **Depuis quand le transport voyageurs du réseau TER est-il ouvert à la concurrence en Allemagne ?**

La réforme du chemin de fer allemand et l'ouverture à la concurrence ont commencé en 1994. Suivant l'organisation fédéraliste du pays, l'État fédéral a délégué une grande partie de son autorité aux pouvoirs régionaux, les *Länder*. L'État a prévu une aide avec des subventions annuelles de plusieurs milliards d'euros avec lesquels ils commandent des services de transport auprès des opérateurs de chemin de fer.

### **Comment s'est mise en place cette ouverture ?**

Elle se caractérise par une grande hétérogénéité des situations : les autorités locales ayant beaucoup de liberté, on obtient des centaines de micromarchés. Certaines autorités privilégient la transparence, d'autres pas. L'État n'a pas fixé beaucoup de règles, car il voulait jouer le jeu de la flexibilité et de l'ouverture maximale. Il manque d'informations pour bien évaluer la situation. Lorsqu'il y a appel d'offres par exemple, on ne mentionne que les conditions de l'opérateur ayant remporté l'offre, mais pas les offres des autres. De fait, les comparaisons sont très difficiles à réaliser. Tout ce que l'on sait, c'est que certaines Régions, comme les *Länder* du Sud-Ouest, développent de plus en plus la concurrence.

### **Comment les opérateurs sont-ils choisis ?**

Au début, on a été un peu naïfs, on voulait de la concurrence partout et il y avait des opérateurs peu sérieux sur le marché. Les Régions ou les municipalités font le choix de leur opérateur ferroviaire soit par des enchères, soit par des négociations. Les opérateurs sont des entités nationales (comme la Deutsche Bahn, la Hessische Landesbahn, etc.) ou internationales (SNCF, Veolia, Arriva, Nedbahn...). La régulation des réseaux est effectuée par une entité indépendante du ministère des Transports et de l'opérateur historique Deutsche Bahn.

### **Comment se passe la cohabitation entre l'opérateur historique, la Deutsche Bahn, et les nouveaux entrants ?**

Dans les premiers temps, il y avait de la méfiance vis-à-vis de la Deutsche Bahn : on entendait des critiques sur son manque d'ouverture pour ce qui est des services essentiels (accès aux gares, entretien...). Cette étape est révolue. Un chiffre résume bien la situation : le dernier rapport de la concurrence a établi que la Deutsche Bahn n'avait remporté « que » 60 % des nouveaux contrats, ce qui montre bien qu'une véritable concurrence s'est installée.

### **Quels ont été les effets de cette mise en concurrence ?**

Globalement, la réforme a aidé le système à survivre en l'incitant à se réformer ; la

part du chemin de fer dans les modes de transport choisis par les Allemands est en légère hausse. Grâce à elle, la Deutsche Bahn a dû devenir compétitive, plus transparente et efficace. Cela n'est pas simple pour cette entreprise, car elle doit gérer des coûts en personnel très lourds mais elle peut aussi mettre en avant son expérience. On ne peut pas mesurer ces effets avec précision du fait de la grande hétérogénéité du système, mais il y a des indicateurs comme la qualité et la quantité des services, les investissements en *rolling stock*, etc., qui confirment que la réforme a été un succès.

### **Quelle analyse faites-vous du marché français qui se prépare à cette ouverture à la concurrence ?**

Le succès des grandes lignes est assez impressionnant. La SNCF a su créer des marques comme le TGV, qui est un bon produit, et le TER. Sur le plan régional, il y a un manque de concurrence évident, et c'est un vrai problème. Il n'y a aucune raison que ça ne marche pas en France. Deux conditions sont toutefois requises : 1/ de la volonté et un peu d'autorité avec des règles bien claires, un monitoring des activités ; 2/ la transparence et l'obligation de transmettre les données. Il y a peu de risques pour le transport voyageurs ; cette revitalisation permettra, grâce aux gains en efficacité et à la hausse du trafic, de créer des emplois. ♦