

RÉFORME FERROVIAIRE : ÉLARGISSONS LE DÉBAT !

Pierre Bauby, Benoît Thirion

22/03/2018

Dans un secteur emblématique des contradictions de l'État, la réforme ferroviaire qui s'engage doit permettre de mettre en place les conditions pour un système ferroviaire efficace, juste et soutenable. Mais des enjeux – environnementaux et sociaux – semblent pour le moment absents des débats. Analyse avec Pierre Bauby, directeur de l'Observatoire de l'action publique de la Fondation, et Benoît Thirion, consultant, maître de conférences à Sciences Po.

« Le train, du bon temps à bon prix ». À l'heure où la qualité de service et le coût du système ferroviaire font tant débat, ce slogan publicitaire de la SNCF du début des années 1980 résonne avec ironie.

Les travaux lancés par le gouvernement, dans le cadre des Assises nationales de la mobilité qui se sont tenues entre septembre et décembre 2017, des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures et de la mission présidée par Jean-Cyril Spinetta, ont permis d'établir un constat sévère mais assez largement partagé. Le réseau ferroviaire national, le deuxième d'Europe par sa longueur, est dégradé : la construction d'infrastructures nouvelles s'est effectuée au détriment de la modernisation des lignes existantes et a conduit à une dégradation générale du réseau, y compris des lignes « structurantes ». Du fait d'un sous-investissement chronique depuis trente ans, l'âge moyen des voies du réseau ferroviaire français est de trente et un ans en 2016, d'après l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Par ailleurs, les déséquilibres territoriaux s'accroissent, marqués par des congestions sur les grands axes et dans les centres (les « nœuds ferroviaires ») et un isolement des périphéries.

Cette dégradation du réseau se reflète dans la qualité de service. La vitesse est ainsi réduite sur les installations les plus vieillissantes, ce qui représente, par exemple en Île-de-France, plus de 200 kilomètres. Les retards et le manque de régularité s'accroissent, surtout en dehors du TGV : la ponctualité globale en France (89,4 %) est sensiblement inférieure à celle constatée chez nos voisins britanniques (90,6%), espagnols (92,1%) et surtout allemands (94,4%). Les incidents techniques se multiplient, comme en témoignent les perturbations qu'a connues la gare

Montparnasse en juillet puis décembre 2017.

Dans le même temps, le système ferroviaire représente un coût brut pour les finances publiques, toutes administrations confondues, de 10,5 milliards d'euros par an tout en restant déficitaire d'environ 3 milliards d'euros par an, alors que le groupe SNCF a déjà une dette financière de 7,9 milliards pour SNCF Mobilités et de 44,9 milliards pour SNCF Réseau en 2016.

Cette situation, l'État en est largement responsable, du fait de choix souvent incohérents et contradictoires, privilégiant d'autres objectifs de politique publique au détriment des intérêts du système ferroviaire, subissant la libéralisation du secteur au lieu de la préparer, transférant des prérogatives aux régions sans leur donner les moyens de les exercer pleinement... Il est nécessaire de remettre l'ouvrage sur le métier, de redéfinir la place et le rôle du ferroviaire, de procéder aux réformes indispensables.

Cet impératif n'interdit pas, naturellement, de s'interroger sur les mesures envisagées aujourd'hui, telles qu'elles résultent notamment du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et du rapport Spinetta. Ces travaux ont, dans l'ensemble, privilégié une perspective axée sur la rentabilité du seul rail, ce qui conduit, d'une part, à recentrer le transport ferroviaire sur un champ territorial (sa « zone de pertinence ») plus limité, pour en améliorer la qualité au moindre coût, et, d'autre part, à faire entrer le groupe SNCF, autant que possible, dans une logique de marché.

Si cette démarche peut apparaître pertinente au regard de finances publiques contraintes et se traduit par des orientations souhaitables, en particulier la régénération du réseau, érigée en priorité, ou la préparation de l'ouverture à la concurrence, il n'en reste pas moins qu'elle néglige ou, pire encore, fragilise des dimensions pourtant essentielles de l'avenir du système ferroviaire.

Le transport ferroviaire, un atout pour l'environnement

Le secteur ferroviaire représente un enjeu écologique fondamental : sans développement du transport ferroviaire, il est inenvisageable de respecter une trajectoire de réduction des gaz à effet de serre (GES) compatible avec l'objectif de maintenir le réchauffement de la planète en dessous de 1,5°C ou 2°C, objectif fixé par l'accord de Paris conclu en décembre 2015.

La France s'est fixé des objectifs de réduction de GES ambitieux. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a prévu de réduire les émissions de GES de 40% entre 1990 et 2030 et de 75% entre 1990 et 2050 et le plan Climat présenté en juillet 2017 fixe un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Les transports sont, rappelons-le, le secteur le plus émetteur de GES en France, la route représentant 95% de ces émissions. Pour respecter les objectifs fixés par la loi, les émissions de GES dans le secteur des transports devront être réduites de 29% sur la période 2015-2028. Au niveau européen, la *Feuille de route pour un espace européen unique des transports* de la Commission européenne (2011) fixe un objectif de réduction de 60% des émissions de GES par le secteur des transports d'ici à 2050 par rapport aux niveaux de 1990.

Compte tenu de sa part dans les émissions de GES du secteur, l'effort porte bien entendu sur la route, avec notamment l'amélioration de l'efficacité des véhicules thermiques et le déploiement de véhicules alternatifs. Mais le report modal (c'est-à-dire la modification de la répartition entre modes de transport) vers les transports non carbonés doit également être un levier essentiel pour réduire les émissions de GES du secteur. Le secteur ferroviaire est, à ce titre, fondamental : il s'agit en effet du mode de transport de masse de loin le plus propre. Le rapport Spinetta relève ainsi qu'un voyageur en TGV émet cinquante fois moins de CO₂ par kilomètre parcouru qu'en voiture, vingt-cinq fois moins qu'en covoiturage et huit fois moins qu'en bus ; qu'un voyage en Transilien émet vingt-cinq fois moins de CO₂ par kilomètre qu'en voiture et qu'un train de fret émet dix fois moins de CO₂ par kilomètre que le nombre de poids lourds nécessaires pour transporter la même quantité de marchandises. Citer ces éléments dans un rapport n'est pas suffisant. Il faut en tirer toutes les conséquences, dans tous les domaines, et les analyser. Les marges de manœuvre existent.

La part du ferroviaire au sein de l'ensemble des modes de transport (« part modale ») oscille entre 7 et 10% depuis près de trente ans, avec un point bas atteint en 1995 et un maximum en 2011. Cependant, depuis 2011, la part du ferroviaire décline à nouveau avec le plafonnement de la fréquentation TGV et la baisse de la fréquentation des trains express régionaux (TER). Entre 2011 et 2016, la fréquentation des services ferroviaires affiche en effet une décroissance annuelle de 0,5% en moyenne, alors que les autres modes de transport sont en croissance, qu'ils soient routiers (+1,4%) ou aériens (+1,9%). La France a été dépassée par l'Allemagne en nombre de passagers transportés par kilomètre.

Selon les statistiques d'Eurostat, la part modale du fret ferroviaire en France se situait, en 2014, à 15,6%, soit 2,7 points en dessous de la moyenne européenne (18,3%), alors qu'au début des années 2000, la situation inverse prévalait.

Par conséquent, comme le prévoit la Stratégie nationale bas carbone, « pour le transport massifié de longue distance (plus de 500 kilomètres environ), mais aussi pour toutes les liaisons pour lesquelles l'importance et les caractéristiques des flux permettent l'utilisation pertinente des

moyens de transport massifié, la priorité doit aller au train et au fluvial ».

Cependant, le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et le rapport Spinetta semblent en retrait par rapport à cette logique de report modal en faveur du ferroviaire. Le Conseil d'orientation des infrastructures souligne ainsi qu'« une logique systématique de report modal vers le ferroviaire a montré ses limites conduisant à des coûts d'investissement et d'exploitation considérables pour la collectivité pour une réponse souvent insatisfaisante aux besoins tout en créant des effets d'éviction ». Le terme ne figure même pas dans le rapport Spinetta, qui condamne les « petites lignes » peu utilisées, au motif que, rapportées à leur fréquentation, elles coûtent cher sans bénéfice écologique évident.

Mais ces deux rapports raisonnent dans un environnement inchangé et statique, faisant l'impasse sur un point pourtant essentiel : la nécessité d'agir sur le comportement des acteurs pour favoriser délibérément les modes de transport les plus « propres », en particulier le ferroviaire. Une telle démarche passe par deux grandes catégories d'outils. D'abord, les outils fiscaux et le signal prix doivent être utilisés pour internaliser toutes les externalités, positives et négatives, des différents modes de transport (infrastructures et services) à leur valeur réelle, avec notamment :

- l'augmentation de la part carbone dans les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques : ainsi, **il est prévu** que celle-ci passe de 30,50 euros/tCO₂ à 65,40 euros/tCO₂ en 2020 et à 100 euros/tCO₂ en 2030 ;
- la promotion, aux niveaux européen et international, d'une tarification véritablement désincitative concernant le carbone ;
- l'instauration d'une redevance kilométrique ou temporelle de circulation des véhicules, en particulier pour les poids lourds, palliant l'échec, lourd de conséquences pour le système ferroviaire, de l'écotaxe.

Avec la pleine prise en compte de cet avantage comparatif du rail par rapport à la route et à l'avion dans toutes les politiques, le rail semblera nettement moins coûteux pour la société qu'il n'apparaît dans le rapport Spinetta.

Par ailleurs, dans le cadre d'une politique de transition énergétique, et afin de lever en partie les contraintes pesant sur les finances publiques, des outils financiers peuvent être mobilisés pour réorienter l'investissement privé vers le rail, dans le cadre, par exemple, du conditionnement d'avantages fiscaux à un verdissement de l'utilisation des fonds collectés, de la création de fonds de garantie pour la transition énergétique ou de l'amélioration de la prise en compte de l'empreinte carbone et de l'empreinte verte des actifs par les acteurs institutionnels, mais aussi les

entreprises. La plupart de ces outils sont prévus dans la Stratégie nationale bas carbone. Il est regrettable que le rapport Spinetta, et même le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, n'aient pas saisi l'occasion de les décliner pour promouvoir le transport ferroviaire.

Il ne suffit pas d'évoquer les enjeux environnementaux du transport ferroviaire pour privilégier ensuite dans les faits les enjeux économiques et sociaux : il faut les intégrer et les conjuguer dans une démarche stratégique d'ensemble. Le ferroviaire doit ainsi prendre toute sa place dans le plan Climat, dont il est aujourd'hui curieusement absent.

Un défi européen pour le rail

Il est un grand absent dans les travaux récents, qu'il s'agisse des Assises nationales de la mobilité, du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et du rapport Spinetta : l'Union européenne. Cette dernière a pourtant un rôle majeur en matière de transports, qui doit être renforcé et clarifié.

La politique commune des transports est présente depuis le traité de Rome de 1957 comme objectif de la Communauté et de l'Union européenne, tant elle est apparue nécessaire pour la réalisation du marché commun, puis du marché unique, avec comme objectif fondamental la réalisation d'un marché intérieur des transports concurrentiel. Cela s'est traduit par l'élaboration d'un processus de libéralisation progressive, à l'intérieur de chaque mode de transport. Ce processus s'est accéléré en matière ferroviaire à partir des années 2000, avec l'adoption de quatre paquets ferroviaires en 2001, 2004, 2007 et 2016, comprenant chacun un volet marché, visant à l'ouverture à la concurrence, et un volet technique, pour assurer la sécurité et l'interopérabilité des réseaux.

Mais la politique européenne des transports a progressivement complété ce processus de libéralisation, par l'objectif de création d'un réseau transeuropéen (RTE-T), en particulier depuis le traité de Maastricht de 1992. Ainsi, la Commission européenne considère qu'« un réseau de transport intelligent, durable et entièrement interconnecté est une condition essentielle pour parvenir à l'achèvement et au bon fonctionnement du marché européen et pour relier l'Europe aux marchés mondiaux. Un tel réseau contribue à la croissance économique, à l'emploi et à la compétitivité en Europe.

Aujourd'hui, ce réseau est affecté par quatre faiblesses majeures, comme l'a constaté la Commission européenne en 2013 : l'existence de chaînons manquants, notamment aux tronçons transfrontaliers, le niveau variable de qualité et de disponibilité (avec des goulets d'étranglement) des infrastructures au sein et entre les États membres, la fragmentation des différents modes de

transport et l'intermodalité limitée et, enfin, l'hétérogénéité des règles et des exigences de fonctionnement, en particulier dans le domaine de l'interopérabilité dans le secteur ferroviaire.

Ce constat a donné lieu à la révision du programme de RTE-T en 2014, dans le triple but d'améliorer la planification des projets, en mettant la priorité sur les sections les plus stratégiques, de renforcer la coordination des projets, dans le cadre de « corridors de réseau central multimodaux, et de mettre en place de nouveaux instruments financiers avec, notamment, le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), puis le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Ce dernier, qui est un mécanisme de garantie, a été récemment prolongé et est désormais doté, pour la période 2014-2020, de 30,4 milliards d'euros, dont 24 milliards pour les transports, avec l'objectif de débloquer au moins 500 milliards d'euros d'ici à 2020.

Un réseau européen de transport est ainsi en construction, soutenu par une forte disponibilité des ressources financières. Il est pourtant frappant de constater l'incapacité de l'État à penser le réseau ferroviaire au-delà du cadre national. L'arrêt de la construction de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV), préconisé par le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et par le rapport Spinetta, peut se comprendre dans un cadre strictement national, les dessertes les plus pertinentes étant réalisées. Mais c'est au niveau européen qu'il faut poser la question du réseau transeuropéen de LGV.

La Cour des comptes estimait en 2014 que le réseau européen était « un argument rarement pertinent pour les décisions de construction de LGV en France », avançant qu'il « ne reste en fait pratiquement aucune ville européenne qui soit à la fois d'importance suffisante en termes de population et suffisamment proche pour justifier d'une liaison TGV par rapport à la France ». Mais cette estimation mérite d'être discutée. On constate en effet que la France est concernée par le RTE-T, en particulier pour le transport de voyageurs par train et pour le fret. Un certain nombre de régions considèrent la réalisation de LGV comme nécessaire à leur connexion au reste du territoire européen et éligible aux financements européens. Tel est le cas, notamment, pour le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), qui doit relier Bordeaux à Toulouse et Dax et permettre de rejoindre l'Espagne, dans le cadre du corridor méditerranéen.



Global	Central	Chemin de fer conventionnel / achevé	Global	Central	Chemin de fer à grande vitesse / achevé	Global	Central	Aéroports
--- (green)	--- (dark green)	Chemin de fer conventionnel / à moderniser	--- (purple)	--- (dark purple)	Chemin de fer à grande vitesse / à moderniser en chemin de fer à grande vitesse	✈ (black)	✈ (black)	
--- (light green)	--- (dark green)	Chemin de fer conventionnel / planifié	--- (purple)	--- (dark purple)	Chemin de fer à grande vitesse / planifié			

Carte du réseau global et du réseau central RTE-T en France de transport ferroviaire de voyageurs

Face au projet de recentrer les investissements de l'État sur la rénovation du réseau existant et de

ne plus investir dans de nouvelles lignes, alors même que ces dernières peuvent avoir un intérêt européen, il faut s'interroger sur la question de savoir si un renforcement du rôle de l'Union européenne dans la construction du RTE-T ne serait pas pertinent. Cette interrogation revêt de multiples aspects, qui touchent notamment au processus de décision pour la mise en œuvre d'un projet (dans quelle mesure la programmation du RTE-T peut-elle s'imposer aux États ?), à la part de l'UE dans le financement des projets (qui ne peut aujourd'hui excéder 40%) et au rôle de celle-ci dans la gouvernance des projets, au-delà du simple rôle de coordination qui est le sien aujourd'hui. Ne pourrait-on imaginer que, dès lors qu'un projet entre dans le cadre du réseau RTE-T, l'Union européenne puisse en assurer le financement et participer à son pilotage, par le biais d'une structure ad hoc réunissant celle-ci, le ou les États membres concernés, le ou les gestionnaires de réseau et, le cas, échéant les collectivités territoriales ?

Il y aurait plusieurs avantages opérationnels à donner une telle compétence à l'Union européenne : assurer la réalisation de projets à forte valeur ajoutée pour le territoire européen, concentrer les financements européens sur les projets les plus stratégiques (et remédier à l'actuel excès de saupoudrage), améliorer la prise de décision en se reposant sur l'expertise européenne (en particulier dans le cas de projets transfrontaliers où les discussions entre États peuvent s'avérer délicates et gagneraient à impliquer un acteur tiers). Par ailleurs, sur un plan plus symbolique, de telles mesures participeraient de l'émergence d'une « Europe des projets » susceptible de susciter davantage l'adhésion des citoyens européens.

Dans le même temps, il faut réinterroger et redéfinir la politique européenne des transports, en intégrant les enjeux environnementaux, écologiques et de changement climatique au même titre que ceux de marché intérieur. Une relance du ferroviaire pourrait ainsi se fonder sur un principe de subsidiarité renouvelé. Les élections européennes de 2019 doivent être l'occasion de poser ce débat de manière offensive.

Une nouvelle ambition pour le service public : la satisfaction des besoins, dans un cadre multi-niveaux, multi-acteurs et multimodal

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et le rapport Spinetta proposent une réorientation des investissements dans le secteur ferroviaire en les recentrant sur la « zone de pertinence » de ce dernier, c'est-à-dire « là où il y a un besoin de transport massifié ». Cette démarche appliquée au transport de voyageurs conduit à privilégier le développement du rail dans les secteurs urbains et périurbains et dans les axes interurbains. Pour le fret, il s'agit de se

concentrer sur les grands corridors de fret et la desserte des ports.

Dans cette perspective, les deux rapports préconisent un abandon des « petites lignes », au regard de leur coût jugé excessif. Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures relève ainsi que, « sur certains territoires, des circulations TER connaissent un taux de remplissage moyen de 15%. Pour un trajet typique de 80 kilomètres et un coût du billet de moins de 10 euros, l'État (au titre du paiement de la redevance d'accès à SNCF Réseau) apporte l'équivalent d'une subvention de 35 euros environ, la région une subvention de 65 euros par voyageur, ceci indépendamment des efforts d'investissement consentis pour le maintien de l'infrastructure ». Selon le rapport Spinetta, « l'État et les régions consacrent plus de 2 milliards par an à des lignes qui ne supportent que 2% des trafics », alors même que le gestionnaire d'infrastructures doit « s'endetter lourdement pour assurer la pérennité du réseau principal ».

Concentrer les moyens là où les besoins sont cruciaux et réexaminer les « petites lignes », les rapports entre offre et demande et leur rapport bénéfice/coût pour la société est indispensable, afin de donner plus de cohérence à l'action de l'État. La difficulté réside dans la méthode retenue par le Conseil d'orientation des infrastructures et, surtout, par la mission Spinetta. Il s'agit, une fois de plus, d'une méthode verticale, pilotée d'en haut, sans association des différentes parties prenantes. Le rapport Spinetta, dans sa première recommandation, préconise ainsi de « confier à SNCF Réseau la réalisation, avant l'élaboration des prochains CPER, d'un état des lieux de la partie la moins utilisée du réseau présentant, ligne par ligne, l'état de l'infrastructure, le besoin de rénovation et le bilan socioéconomique des investissements. L'élaboration de la méthode d'évaluation sera confiée à France Stratégie, et les évaluations feront l'objet d'une contre-expertise du Commissariat général à l'investissement ». Aucune mention n'est faite ni des collectivités territoriales, ni des usagers !

Or, le réexamen des « petites lignes » ne peut se faire qu'au cas par cas et sur le terrain, dans chaque territoire, avec tous les intéressés, collectivités territoriales, élus, partenaires, parties prenantes, usagers et leurs représentants, personnels et organisations syndicales, au plus près des besoins réels de mobilité, à la manière dont les comités de ligne ont souvent permis, lors de la régionalisation des TER, de réactiver le transport ferroviaire. Pour juger de la pertinence d'une ligne, il convient d'abord d'établir le diagnostic, en identifiant les raisons pour lesquelles elle est, le cas échéant, peu utilisée : est-ce parce qu'elle ne répond à aucun besoin ou parce que le service (horaires, régularité, confort, modalités de résiliation, etc.) n'est pas adapté à ce dernier ? Une fois le besoin identifié, il faut comparer le rail et les alternatives au rail, en intégrant toutes les externalités positives et négatives de chaque mode de transport. Sur la base de cette analyse, la décision finale doit, s'agissant de lignes à vocation locale, rester au niveau territorial, en intégrant

le financement de la décision retenue.

Dans le processus de réforme qui s'annonce, il est ainsi indispensable de mettre en œuvre une gouvernance multi-niveaux, en associant les collectivités territoriales à la décision, multi-acteurs, en permettant notamment aux usagers d'exprimer leurs besoins, et multimodale, les enjeux de mobilité supposant de conjuguer les intermodalités, avant de traiter chacun des modes de transport. À cet égard, de nouveaux modèles de concertation et de participation démocratique sont à inventer. Des démarches menées sur certains territoires semblent pouvoir servir d'exemple, tels les schémas directeurs des trains d'équilibre du territoire (TET) et de l'axe Seine. Le Conseil d'orientation des infrastructures évoque également, pour l'aire urbaine lyonnaise, un « débat public d'orientation multimodale à une échelle territoriale adaptée [...] pour assurer la finalisation d'une stratégie partagée par tous les acteurs ». Ces modèles de concertation pourraient être déclinés sur l'ensemble du territoire dans le cadre de l'examen de la « zone de pertinence » du ferroviaire.

Il s'agit de redonner une vision et une ambition au service public ferroviaire qui aille au-delà de l'analyse de la rentabilité des ressources publiques et parte véritablement des besoins des usagers et des territoires.

Les conditions d'ouverture à la concurrence : l'opportunité d'améliorer le service, dans le respect des équilibres sociaux et territoriaux

Mettant en cause le modèle historique du système ferroviaire, fondé partout en Europe sur un monopole public national, la libéralisation du rail a été progressive. Le quatrième paquet ferroviaire adopté en 2016 met la dernière touche à ce processus, avec l'ouverture à la concurrence du transport domestique de voyageurs. La fin du monopole de la SNCF est ainsi fixée au 3 décembre 2019, pour une concurrence effective un an plus tard. Pour les services commerciaux (TGV et trains Intercités non conventionnés), tous les opérateurs pourront commercialiser des liaisons à partir de décembre 2019 pour exploiter ces dernières à partir de décembre 2020, sous le contrôle du régulateur. Pour les services publics (TET et TER), les autorités organisatrices pourront lancer des appels d'offres dès le 3 décembre 2019 et, sauf exception, aucun nouveau contrat de service public de transport ferroviaire ne pourra être attribué de gré à gré après le 25 décembre 2023.

La concurrence n'est pas un but en soi. Pour preuve, le réseau reste un monopole naturel. Seuls les services sont libéralisés. Elle ne saurait non plus être un tabou, le système de transport étant l'objet d'une concurrence effrénée entre les différents modes, en particulier entre le rail et la route. Elle

doit être vue comme un outil, des incitations, pour améliorer l'efficacité et l'efficience du système ferroviaire. Même si l'ouverture à la concurrence est limitée dans le ferroviaire du fait des contraintes d'infrastructures, ses apports sont en effet réels : elle incite notamment les opérateurs ferroviaires à améliorer la qualité de service (confort, régularité, information) à moindre coût, en s'appuyant sur des innovations techniques et commerciales, et renforce la transparence dans un secteur historiquement marqué par la culture du secret.

Cela explique pourquoi la libéralisation est considérée par Régions de France, l'association des régions, comme une opportunité pour le transport ferroviaire régional. Les régions ont ainsi formulé à plusieurs reprises des demandes d'expérimentation, sur la base de projets pilotes avec de potentiels concurrents de SNCF Mobilités. Mais, alors qu'une telle possibilité était ouverte en droit de l'Union européenne, l'État n'a pris aucune disposition pour leur permettre d'exercer une telle prérogative.

2018 marque à cet égard une étape incontournable, puisque le quatrième paquet ferroviaire doit être transposé en droit interne avant le 25 décembre 2018. Faisant suite à une proposition de loi présentée par les sénateurs Hervé Maurey et Louis Nègre en septembre 2017, le rapport Spinetta émet de nombreuses propositions en vue de préparer cette échéance. Il traite à cet égard des principaux sujets en cause : l'accès aux données de la SNCF, la propriété du matériel roulant et des ateliers de maintenance, la question centrale et délicate du transfert de personnel, le choix entre *open access* (accès libre des opérateurs) et franchises pour les lignes commerciales, le statut des gares, etc. Sans entrer ici dans le détail de toutes ces propositions, il paraît essentiel d'insister sur une triple condition pour assurer la réussite de l'ouverture à la concurrence : la préservation des équilibres sociaux, le maintien des équilibres territoriaux et la mise en place d'une régulation forte.

Première condition : la libéralisation ne doit pas être une « casse sociale ». Dans un secteur où les charges de personnel représentent 42,5% des coûts de la SNCF, il ne faut pas négliger le risque que la concurrence porte d'abord sur les conditions sociales et entraîne une course à un moins-disant social – un dumping social. C'est pourquoi la concurrence doit être encadrée par des normes sociales exigeantes, en particulier pour assurer la sécurité des usagers comme des cheminots.

La mise en place d'un tel cadre a été engagée, en particulier avec l'adoption du décret socle du 8 juin 2016 et les négociations relatives à la création d'une Convention collective nationale (CCN) pour l'ensemble de la branche ferroviaire, débutées en décembre 2013, au sein de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP). Quatre accords de branche, concernant chacun un futur volet de la CCN, ont été conclus à ce jour, portant notamment sur le contrat de travail et l'organisation du travail (accord du 31 mai 2016) et la formation professionnelle (accord du 6 juin 2017). Les

négociations se poursuivent sur les classifications et rémunérations, les garanties collectives des salariés de la branche (prévoyance) et le droit syndical. La définition du cadre commun de garanties sociales est un préalable à l'acceptabilité sociale de toute réforme ferroviaire.

La question du statut des cheminots, contre lequel le rapport Spinetta a choisi de porter le fer, semble alors à relativiser. Ce statut a été conçu et défini pour assurer à la SNCF un personnel stable et qualifié dans un secteur comportant à la fois de réelles contraintes de pénibilité et de continuité, et une haute technicité. Il a su évoluer avec les mutations économiques, technologiques, sociales et doit être adapté aux conditions actuelles et à venir. En particulier, les cheminots doivent avoir la garantie de leurs droits et de leurs acquis en cas d'allers-retours entre la SNCF et de nouveaux opérateurs privés, d'autres métiers ou activités. Autant on était cheminot durant toute sa carrière, autant il faut organiser les conditions de mobilité en fonction des souhaits ou opportunités des salariés. Dès lors, introduire plus de souplesse dans la gestion des carrières tout en définissant des droits et garanties assurant la mobilité de tous les salariés du secteur ferroviaire ne prime-t-il pas sur le caractère formel de la référence au statut ?

Deuxième condition pour la réussite de l'ouverture à la concurrence : les équilibres territoriaux, au cœur, historiquement, du système ferroviaire, doivent le rester dans un environnement concurrentiel. Pour les lignes commerciales (et en particulier le TGV), à la différence de la proposition de loi déposée au Sénat en septembre 2017, le rapport Spinetta se prononce pour une concurrence dans le marché, en *open access*, et contre « une dérive globale vers un système de franchises », c'est-à-dire une concurrence pour le marché, qui ne lui semble pas « souhaitable ».

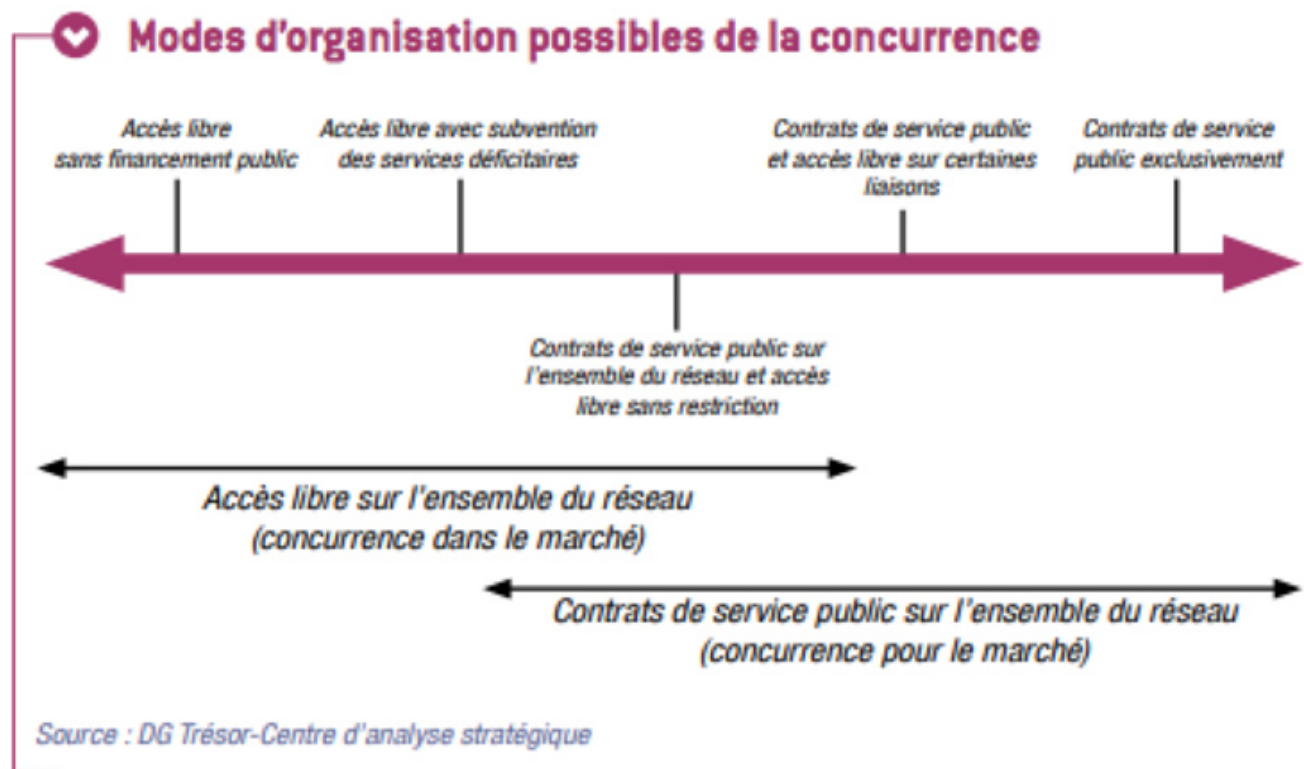
Les enjeux d'un tel choix pour le service sont multiples : responsabilité de la définition de l'offre ferroviaire (par les entreprises ferroviaires ou par les autorités publiques, en fonction d'objectifs de rentabilité ou d'autres objectifs), intensité de la concurrence (en principe plus forte sous un régime d'*open access* que de franchises), coordination de l'offre des différents opérateurs, financement par l'utilisateur et/ou par le contribuable, etc. Il faut également avoir en tête les enjeux industriels, comme le montrent les expériences britannique (disparition de l'opérateur historique avec la mise en place de franchises) et allemande (maintien de la position dominante de la Deutsche Bahn dans un système d'*open access*). Dans ce contexte, le choix retenu par le rapport Spinetta mérite d'être interrogé au regard de l'existence de lignes moins ou non rentables. Il présente en effet le risque majeur que les entreprises ferroviaires s'intéressent aux lignes d'abord en fonction de leur rentabilité et délaissent les lignes non rentables, alors qu'aujourd'hui elles font l'objet d'une péréquation interne à la SNCF. À titre d'exemple, sur l'axe Paris-Nice, le TGV n'étant rentable que jusqu'à Marseille, la liaison Marseille-Nice pourrait ne pas être assurée.

C'est pour cette raison que la proposition de loi déposée au Sénat retenait l'option d'un système de franchises. Pour Hervé Maurey, « on ne peut pas imaginer les choses différemment sauf à prendre le risque d'assister à une dégradation considérable de la qualité du service public et des dessertes ferroviaires dans notre pays ». Le rapport Spinetta reconnaît cette difficulté et évoque trois possibilités pour la traiter :

- celle, déjà envisagée dans le cadre du rapport Abraham, de conventionner les lignes délaissées par les opérateurs en *open access* mais que l'État souhaite maintenir, en soulignant le coût d'une telle option pour le contribuable et le risque éventuel d'un effet d'aubaine pour les opérateurs, qui pourraient être conduits à « abandonner les dessertes même "raisonnablement rentables" pour bénéficier d'un conventionnement qui les libérerait en grande partie du risque commercial » ;
- celle de supprimer certaines dessertes TGV relevant de l'intérêt régional, par le biais d'une meilleure articulation entre les services régionaux et nationaux, ou de confier les dessertes dont le maintien serait justifié aux régions ;
- celle de mettre en place une tarification de l'infrastructure adaptée, pour inciter les entreprises ferroviaires au maintien de leur offre sur les lignes non rentables.

Il n'est pas certain que ces propositions soient à la hauteur de la responsabilité de l'État dans l'aménagement du territoire et de la préservation des solidarités territoriales : la première option n'est pas détaillée et les deux dernières reviennent simplement à transférer cette responsabilité – et ses conséquences financières – aux régions et au gestionnaire de réseau.

Surtout, on ne peut qu'être surpris par le fait que, depuis tant d'années, l'État ne semble pas avoir une vision plus précise de ce que doit être la combinaison la plus adaptée entre *open access* (accès libre) et franchises.



Modes d'organisation possibles de la concurrence

Il faut examiner, plus que ne le fait le rapport Spinetta, quel est le « bon » périmètre de l'*open access*, au regard des exigences d'aménagement du territoire. Une telle réflexion nécessite la mise en place, dès à présent, d'un processus formel associant en particulier l'État, les collectivités territoriales et l'Arafer. La SNCF devra se montrer transparente sur la rentabilité des liaisons TGV. Le fret doit servir de contre-modèle : l'ouverture à la concurrence s'est en effet effectuée sans accord de branche sur le plan social et s'est exercée sur les lignes les plus rentables. La SNCF a été obligée de baisser ses marges, de sorte qu'elle ne pouvait plus compenser la faible rentabilité ou la non-rentabilité de certaines lignes, ce qui s'est traduit par la fin de l'exploitation de certaines lignes, avec des conséquences territoriales et environnementales majeures. Au final, l'ouverture à la concurrence du fret a bénéficié... au transport routier.

Une dernière condition est nécessaire pour la réussite de la libéralisation. Dans l'ensemble de ce processus, le régulateur, l'Arafer, doit voir son rôle renforcé, et ce à deux fins : pour déterminer, avec l'État et les collectivités territoriales, les modalités d'organisation de la concurrence les plus adaptées ; et pour s'assurer que les conditions effectives d'une mise en concurrence sont bien en place, dans l'attribution des sillons, dans l'accès aux infrastructures essentielles (ateliers de maintenance, voies de service, gares), etc. Pour réussir, l'ouverture à la concurrence ne doit pas être un big bang, mais être préparée et régulée, afin de se traduire par une amélioration de la qualité de service sur tout le territoire, et non par sa dégradation.

Un passif à purger : la dette de SNCF Réseau

Le rapport Spinetta a pour ambition de promouvoir une gouvernance plus efficace du système ferroviaire, en se concentrant en particulier sur l'équilibre économique de SNCF Réseau. Ce dernier dépend de variables multiples : niveau des péages, choix et modes de financement des investissements, maîtrise de l'endettement, amélioration de la productivité, etc. Mais il est un sujet essentiel sur lequel le rapport Spinetta est relativement timide : la question de la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État. Le rapport se borne en effet à recommander d'« évaluer la possibilité de traiter une part de la dette de SNCF Réseau, compte tenu des efforts de productivité qui seront engagés par ailleurs, pour permettre le retour à l'équilibre du gestionnaire d'infrastructure à terme ». Soyons clairs : la dette de SNCF Réseau est un fardeau hérité des incohérences et des contradictions de l'État. L'objectif d'assurer la pérennité du système ferroviaire ne laisse pas d'autre choix que d'acter sa reprise par l'État. Il faut rappeler que, lors de la création de Réseau ferré de France (RFF) en 1997, l'État n'a pas repris la dette du système ferroviaire, alors que la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 l'y incitait. Comme l'a relevé le rapport Savary-Pancher, la loi du 13 février 1997 créant RFF comportait une « ambiguïté fondamentale » : présenté comme résultant des règles européennes, son objet était en réalité de cantonner à peu près deux tiers de la dette de la SNCF de l'époque (environ 20,6 milliards d'euros sur une dette totale de 30,4 milliards). Cette loi a permis à la France de remplir les conditions exigées pour l'euro, avant qu'elle soit obligée d'en réintégrer une partie dans la dette dite « maastrichtienne ». Cette décision a nui considérablement à la solidité financière de RFF, accroissant le poids des charges financières. L'intérêt du réseau ferroviaire a ainsi été sacrifié par l'État actionnaire pour poursuivre d'autres objectifs, alors qu'en Allemagne, l'État fédéral reprenait la dette historique de la Deutsche Bahn. À cet endettement historique de RFF s'est ajoutée, après 1997, une nouvelle dette résultant du déficit d'exploitation du réseau, des charges financières et des nouveaux investissements, pour atteindre 44,9 milliards pour SNCF Réseau en 2016. Aujourd'hui, face aux enjeux du secteur, l'État doit assumer ses responsabilités et reprendre, sinon la totalité, du moins une grande partie de la dette de SNCF Réseau.

Relevons que, de l'exigence de maîtriser la dette de SNCF Réseau, le rapport Spinetta tire une autre préconisation, beaucoup plus surprenante : l'abandon du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) de SNCF Réseau, en faveur du régime de société nationale à capitaux publics. Si l'on peut comprendre que soit posée la question du statut d'EPIC pour SNCF Mobilités, tant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à tort ou à raison, est stricte sur ce point pour les entreprises en situation de concurrence (du fait de la supposée garantie implicite de l'État dont bénéficieraient les EPIC), la question se pose tout à fait différemment pour SNCF Réseau, qui reste un monopole « naturel », reconnu comme tel par l'Union européenne comme par tous les

acteurs.

Les arguments évoqués par le rapport Spinetta pour justifier cette évolution paraissent peu convaincants : les « meilleures garanties » évoquées (le régime de société anonyme interdirait de reconstituer une dette non amortissable, obligerait à respecter les ratios habituels entre marge opérationnelle et endettement et responsabiliserait les dirigeants) ne sont pas attachées à ce régime et pourraient – devraient – également être mises en place dans le cadre du maintien du statut d'EPIC. Il est à craindre que l'abandon du statut d'EPIC pénalise SNCF Réseau, en entraînant une hausse de ses coûts de financement au détriment de l'ensemble du système ferroviaire.

2018 : un État stratège en gare de départ ?

Emblématique de ce que la Cour des comptes désigne comme des « conflits d'objectifs et d'intérêts » d'un État « multicéphale », le secteur ferroviaire doit devenir le terrain privilégié d'un « État stratège ». Cet État stratège doit avoir trois caractéristiques :

- il doit fixer des objectifs clarifiés (la satisfaction des besoins, la protection de l'environnement, le maintien de solidarités territoriales, la soutenabilité des finances publiques) et adopter des moyens adaptés à ces objectifs ;
- il doit être « vertical », multi-niveaux : il doit confier à l'Union européenne et aux collectivités territoriales les compétences qu'elles sont le plus à même d'exercer et les associer aux prises de décision qui les concernent, tout en participant activement à la coordination entre niveaux ;
- il doit être « horizontal », multi-acteurs et multi-secteurs : il doit donner une voix aux usagers, impliquer l'ensemble des acteurs et mettre pleinement en œuvre une stratégie multimodale.

Cela implique de développer des logiques de coopération et de coresponsabilité entre tous les acteurs : l'État, sous ses différentes facettes – les élus comme les administrations –, l'Arafer, la SNCF, les opérateurs qui veulent entrer sur le marché, les collectivités territoriales, les cheminots et leurs organisations syndicales, les usagers et, plus généralement, tous les utilisateurs.

Les enjeux du transport ferroviaire sont au cœur de notre mode de développement comme de notre modèle social. Même s'il y a urgence à stopper le délitement du système ferroviaire, il faut prendre le temps d'un débat public approfondi et pluriel car il n'existe pas de solution unique qui s'imposerait à l'évidence. La réussite de toute réforme d'ampleur implique d'associer toutes les parties prenantes au constat de ce qui doit être réformé, à la définition des pistes et solutions

possibles, à l'élaboration du projet stratégique, avant que la représentation nationale ne décide du devenir de ce grand service public national.