

N° 220

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 février 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires européennes (1) sur la **libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne**,*

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Michel Billout, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ÉTAPES DE LA LIBÉRALISATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES.....	7
A. UNE LIBÉRALISATION RELATIVEMENT TARDIVE ET TRÈS PROGRESSIVE.....	7
1. <i>Les obstacles techniques à la libéralisation</i>	<i>7</i>
2. <i>Les obstacles juridiques à la libéralisation</i>	<i>8</i>
a) <i>Le monopole d'exploitation de la SNCF</i>	<i>8</i>
b) <i>Les exceptions au monopole</i>	<i>9</i>
3. <i>Les différentes formes de libéralisation.....</i>	<i>11</i>
B. LE CADRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE	11
1. <i>Le texte fondateur : la directive 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires</i>	<i>12</i>
a) <i>Le contenu de la directive</i>	<i>12</i>
2. <i>Les paquets ferroviaires.....</i>	<i>13</i>
a) <i>Le premier paquet ferroviaire de 1998/2001</i>	<i>14</i>
b) <i>Le deuxième paquet ferroviaire de 2002/2004</i>	<i>14</i>
c) <i>Le troisième paquet ferroviaire de 2004/2007</i>	<i>14</i>
3. <i>Le règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs</i>	<i>15</i>
II. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA LIBÉRALISATION.....	17
A. LA LIBÉRALISATION DANS LE FRET	17
1. <i>Rappel des textes.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les résultats</i>	<i>18</i>
B. LA LIBÉRALISATION DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE VOYAGEURS.....	19
1. <i>Panorama européen</i>	<i>19</i>
2. <i>Repères sur la libéralisation en cours</i>	<i>22</i>
a) <i>Le trafic international</i>	<i>22</i>
b) <i>Le cabotage</i>	<i>23</i>
c) <i>Le trafic intérieur</i>	<i>24</i>
III. LES PERSPECTIVES EN FRANCE.....	25
A. LA FRANCE EN POSITION SINGULIÈRE.....	25
1. <i>La transposition du premier paquet ferroviaire en France : la création de Réseau Ferré de France</i>	<i>25</i>
2. <i>La LOTI et la libéralisation du transport ferroviaire</i>	<i>26</i>
3. <i>Les conséquences pratiques de l'ouverture du transport ferroviaire national</i>	<i>27</i>

B. LA LIBÉRALISATION ET LE TRANSPORT RÉGIONAL	30
1. <i>Le cadre politique</i>	30
2. <i>Le cadre juridique</i>	31
a) L'application du règlement « OSP »	31
b) L'application du règlement OSP aux régions	33
c) Les divergences d'interprétation possibles	36
3. <i>Les questions en suspens</i>	37
a) Quels marchés ?	38
b) La question du matériel	38
c) La question du personnel	39
d) La question des gares	40
3. <i>Perspectives : la nécessaire expérimentation régionale</i>	41
 EXAMEN EN COMMISSION	 45

Les transports sont le seul secteur, avec l'agriculture, à figurer dans le traité de Rome. Le secteur est évidemment symbolique : il évoque le lien, les échanges, l'interdépendance, la fluidité, la liberté même, autant de notions au cœur de l'idée de construction européenne.

Et pourtant, pendant trente ans, aucun texte ne sera proposé pour avancer dans la voie d'une politique commune. Même l'Acte unique européen, qui, en lançant un vaste mouvement de libéralisation du marché intérieur, marque le grand tournant de la construction européenne, ne semble pas concerner le ferroviaire. Le secteur était considéré à l'époque comme trop stratégique, trop réglementé, trop cloisonné, trop bloqué par l'histoire et les mentalités.

La libéralisation semblait impossible, et même impensable. Et pourtant, elle se fera.

Tout n'est pas encore possible, mais tout, peu à peu, le devient.

Ce rapport récapitule les étapes, les applications et les enjeux de la libéralisation du transport ferroviaire.

Cet examen se veut avant tout général et pédagogique. Il ne prétend pas à l'exhaustivité. Le lecteur pourra se reporter utilement sur les autres travaux du Sénat (auditions et rapport de la commission des affaires économiques sur le projet de loi « *Autorité de régulation des transports ferroviaires* » (1) et sur le rapport de M. Hubert Haenel au Premier ministre sur le système ferroviaire français (2).

(1) Rapport de M. Francis Grignon, au nom de la Commission des affaires économiques, sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports - Sénat n° 184 (2008-2009)

(2) M. Hubert Haenel : rapport au Premier ministre sur le système ferroviaire

TI : « Une organisation ferroviaire à la hauteur de ses ambitions »

TII : « Écrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale ».

Rapports remis les 8 et 26 octobre 2008 en cours d'édition à la Documentation française, collection rapports officiels.

I. LES ÉTAPES DE LA LIBÉRALISATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES

A. UNE LIBÉRALISATION RELATIVEMENT TARDIVE ET TRÈS PROGRESSIVE

Le secteur ferroviaire est l'un des derniers à avoir été libéralisé. Dans le mouvement lancé par l'Acte Unique européen (AUE), pratiquement tous les secteurs, tous les services assurés par des entreprises publiques – souvent des monopoles – ont été ouverts à la concurrence : transport aérien, télécommunications, énergie, poste... La rapidité avec laquelle le transport aérien s'est transformé est stupéfiant (moins de dix ans séparent les vols d'Easy Jet sur Paris-Nice et le « monopole d'Air Inter »). Même les bastions réputés imprenables ont cédé.

Comment s'explique ce calendrier propre au secteur ferroviaire ?

Si l'homogénéité et la force du corps social que constituent les cheminots viennent à l'esprit, il y a aussi des raisons techniques et juridiques à cette réticence.

1. Les obstacles techniques à la libéralisation

Le secteur ferroviaire ne se prête pas facilement à la libéralisation, à l'ouverture à la concurrence, notamment venant de sociétés d'un autre État membre.

À l'origine, pourtant, le « chemin de fer » était international : ce sont ainsi des sociétés anglaises qui assuraient, avec leurs locomotives et leurs conducteurs, la traction sur les premières lignes françaises – ce qui explique pourquoi les trains roulent à gauche sur le réseau national –, des concessionnaires français s'étaient vu confier des lignes en Autriche, en Belgique ou des lignes internationales vers la Savoie. Cependant très vite, devant l'importance stratégique et économique du transport ferroviaire, les enjeux nationaux ont repris le dessus. Les logiques nationales, fort éloignées des coopérations, se sont affirmées. Parfois même, le réseau fut conçu, au contraire, pour qu'on ne passe pas les frontières. C'est ainsi par exemple que, considérant que le rail était le principal moyen de transport de troupes et de munitions, certains États ont choisi d'adopter des écartements de rails différents du voisin, afin d'être sûrs que les trains de ce dernier ne puissent circuler sur ses propres voies.

Outre cet héritage, les différences techniques entre réseaux sont innombrables. Le ferroviaire est un mode de transport guidé dans lequel les mobiles – les trains- ne se déplacent que dans un sens (pas de possibilité de doubler) ce qui impose une planification extrêmement rigoureuse adaptée à chaque type d'infrastructure (1). Le matériel roulant est différent, les tensions d'alimentation électrique des motrices sont différentes (avec par exemple quatre types d'alimentation électrique en Europe), le mode de fonctionnement de la signalisation est différent (il y a plus de quinze systèmes « majeurs » incompatibles en Europe). Par exemple, il fallait jusqu'à sept locomotives différentes pour un trajet Milan/Anvers. Trois sont encore nécessaires aujourd'hui (2). Ou même, tout simplement, il n'y a pas de langue officielle du rail (contrairement à l'avion où l'anglais s'est imposé d'emblée). Tous les essais d'interopérabilité technique buttent sur de nombreux écueils pratiques. L'interopérabilité suppose dans les faits le plus souvent de créer de nouvelles lignes. Même les premiers essais sont rarement performants. Ainsi, l'Union européenne, à la fin des années 1990, a décidé la création d'un système unique de signalisation dit ERTMS – European Rail Traffic Management System –, mais, comme la mise au point en est très longue, il existe maintenant plusieurs versions informatiques qui n'ont pas les mêmes possibilités et ne sont même pas toujours compatibles...

Il existe également parfois des obstacles juridiques à l'ouverture à la concurrence.

2. Les obstacles juridiques à la libéralisation

a) Le monopole d'exploitation de la SNCF

Dans les années quatre-vingt, la France et l'Europe vont suivre deux voies différentes, et même opposées. Alors que la CEE s'engage dans une politique générale qui l'amènera à promouvoir à la fin des années 1980 une libéralisation du secteur, la France choisit, en 1982, de confirmer le monopole.

Jusqu'en 1982, la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF) est, formellement, une société d'économie mixte à qui l'État a concédé l'exploitation de son réseau ferroviaire « d'intérêt général ». La construction de la première ligne à grande vitesse entre Paris et Lyon fera ainsi l'objet d'une concession spécifique à la SNCF. Sur ce réseau, la SNCF assure

(1) La programmation du passage des trains est au cœur du fonctionnement du système ferroviaire. Elle consiste à affecter à chaque train devant aller d'une gare à une autre un sillon, c'est-à-dire un droit de passage sur une section donnée pendant une période de temps donnée.

(2) Une sur le parcours Anvers-Lille ; une sur le parcours Lille-Chambéry ; une sur le parcours France-Milan.

alors un monopole de fait, mais pas de droit, son cahier des charges lui imposant d'accepter les trains en provenance d'autres réseaux. La loi d'orientation des transports intérieurs – LOTI – (Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982) consacre dans son article 18 le monopole de la SNCF, au moins dans le trafic voyageurs :

« Il est créé, à compter du 1^{er} janvier 1983, un établissement public industriel et commercial qui prend le nom de Société Nationale des Chemins de Fer Français. Cet établissement a pour objet (...) :

– d'exploiter les services de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferré national ;

– d'exploiter d'autres services de transport ferroviaire. »

Le monopole de fait est, cette fois, figé dans un texte.

L'évolution de la réglementation européenne vient heurter de front cette conception toute axée sur le monopole de la SNCF.

Les difficultés sont apparues très tôt. La séparation entre la voirie (le réseau ferroviaire) et l'exploitation du réseau, qui a abouti à la création de Réseau Ferré de France en 1997, a été une première épreuve conduisant à une solution confuse (voir infra, III A).

b) Les exceptions au monopole

Le monopole de la SNCF sur le réseau ferré national a été consacré par la LOTI de 1982. En marge de ce monopole, deux situations doivent être évoquées.

D'une part, il existe des cas où le monopole n'est plus qu'une façade juridique alors que les trains sont exploités en pratique par d'autres compagnies.

En effet, le monopole n'interdit pas pour certaines lignes internationales des organisations qui, dans les faits et pour les voyageurs, sont très proches d'une entreprise séparée : on peut citer par exemple Thalys, Eurostar, l'ICE – Inter City Express – ou quelques trains à vocation touristique tels que « l'Orient express ». Même si ces trains ne sont pas, pour l'utilisateur, des trains SNCF, ils le sont en droit. La fiction du monopole est préservée car tous ces trains sont juridiquement des trains de la SNCF, organisés par la SNCF (1).

(1) En général, sur ce type de train, le conducteur et l'agent d'accompagnement sont des agents de la SNCF. Le montage technique de trains opéré en partenariat est toujours assez lourd car les agents des deux entreprises sont présents à bord.

L'autorisation d'exploiter un sillon est présentée par la SNCF, pour le compte d'un opérateur étranger. Le train est, même de façon fictive, organisé par la SNCF, qui en assume la responsabilité et la sécurité devant les acteurs du secteur. Ainsi, Thalys/Eurostar sont des trains gérés en commun par coopération entre deux entités nationales.

D'autre part, de façon plus anecdotique, il existe quelques exceptions historiques de gestion privée sur des réseaux secondaires.

Les « trains privés » en France

Il faut distinguer deux cas.

- la sous-traitance accordée par la SNCF à des sociétés privées sur le Réseau Ferré de France (RFF).

La LOTI prévoit que la SNCF est en charge de l'exploitation des services voyageurs sur le réseau ferré national. Mais l'article 4.1 du cahier des charges de la SNCF prévoit la possibilité de sous-traitance de ces services.

Cette sous-traitance est effective dans deux cas :

- en Bretagne, les lignes Guingamp-Paimpol et Guingamp-Carhaix, sous-traitées par la SNCF à Veolia ;

- dans la région Centre, la ligne de Blanc-Argent, exploitée sur une partie du parcours par Keolis, une filiale de la SNCF.

- L'exploitation privée sur des lignes **hors** du réseau RFF.

Il existe quelques réseaux ferroviaires qui ne relèvent pas de RFF. L'exploitation échappe alors à la SNCF et incombe à des sociétés privées.

Il existe trois cas principaux :

- les chemins de fer de Corse, exploités par Keolis, filiale de la SNCF ;

- la ligne Nice-Digne, dans la région PACA. Sur la ligne Nice-Digne, une concession avait été attribuée avant la LOTI. L'exception demeure après la LOTI. Le syndicat mixte Méditerranée Alpes en a reçu la concession de l'État en 1972, héritage d'une ancienne exploitation des Chemins de fer de Provence. L'exploitation a été confiée en 1974 à Chemins de Fer et Transport Automobile (CFTA). La compagnie ferroviaire du sud de la France (CFSF), filiale de Veolia Transport, a succédé à la CFTA en 2005 et a signé une délégation de service public pour l'exploitation de cette ligne Nice-Digne. En 2007, la région PACA s'est substituée au syndicat mixte ;

- les chemins de fer touristiques, exploités par des sociétés privées : tramway du Mont-Blanc (74), chemin de fer de la Rhune (64), de La Mure (38), de Tence (43).

3. Les différentes formes de libéralisation

Qu'entend-on exactement par libéralisation du transport ferroviaire ?

La libéralisation est un terme courant qui évoque un desserrement des contraintes et/ou une ouverture d'un secteur à la concurrence. Dans le secteur des transports, les contraintes et servitudes ferroviaires sont pratiquement intactes, notamment s'agissant de la sécurité ; la libéralisation concerne **l'accès** de nouveaux opérateurs au marché ferroviaire.

La libéralisation du marché ferroviaire peut se faire sur deux modes, d'ailleurs non exclusifs :

– la concurrence **sur** le marché : le réseau est ouvert à la concurrence : plusieurs sociétés – la compagnie nationale et des compagnies privées – peuvent disposer de sillons, de droits de trafic, sur le même réseau. La concurrence ferroviaire s'apparente à la concurrence aérienne, où les compagnies disposent de « slots », des créneaux horaires sur des lignes. La concurrence est visible pour le consommateur qui a le choix entre plusieurs opérateurs ;

– la concurrence **pour** le marché. La situation est radicalement différente du premier cas. Il y a une compétition ouverte pour obtenir un marché mais, une fois le marché emporté, la société est seule présente. L'autorité compétente, État ou Région, fait un appel d'offre sur un périmètre de services déterminés et sélectionne l'opérateur. Ainsi, la Région a le choix, mais l'usager du transport régional ne l'a pas. Le système est comparable au marché de l'eau en France, qui peut être géré en régie publique ou attribué, par concession, à l'une des trois principales sociétés de distribution.

Les deux modes ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent coexister, selon les segments de marché, mais, évidemment, pas sur les mêmes dessertes. Ainsi, la libéralisation pourra se faire **pour** le marché sur le marché du transport régional (un portefeuille de services /un opérateur) et **sur** le marché sur le trafic fret et voyageurs grandes lignes, sachant que physiquement, les différents trains emprunteront parfois les mêmes lignes.

B. LE CADRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

À la fin des années quatre-vingt, le constat est évident pour tout le monde : partout en Europe, la part du chemin de fer dans les transports régresse (entre 1970 et 1993, la part du ferroviaire est passée de 31,7 % à 15,4 % dans le transport de marchandises, et de 10,4 % à 6,4 % dans le

transport de voyageurs). Il y a, clairement, un problème de compétitivité par rapport aux autres modes de transport. Pour la Commission européenne, le meilleur remède est l'introduction de la concurrence dans un mode de transport protégé, presque partout, par un quasi-monopole.

En quelques années, à partir des années quatre-vingt dix, le transport ferroviaire va être engagé dans un mouvement de libéralisation et d'ouverture à la concurrence dans un cadre européen. Ce revirement stratégique va s'effectuer en trois temps.

1. Le texte fondateur : la directive 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires

a) Le contenu de la directive

Cette directive est la première amorce de l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence. Elle est fondamentale par deux dispositions :

– d'une part, elle prévoit la séparation entre le réseau et l'exploitation ⁽¹⁾ de services ferroviaires. La séparation doit être au moins comptable, mais peut conduire à la mise en place d'entreprises distinctes. Cette séparation est inspirée du modèle suédois. Chaque État va choisir sa formule ;

– d'autre part, l'article 20 de la directive évoque, pour la première fois, « *un droit d'accès au réseau ferroviaire* ». Il s'agit d'une conséquence logique de la séparation entre réseau et exploitation. De même qu'une route est utilisée librement par plusieurs usagers, ou qu'une route aérienne est contrôlée par des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, le réseau doit pouvoir être utilisé comme une route et contrôlé comme un avion. « *La voie ferrée est comme une autoroute à une voie contrôlée par un contrôleur aérien...* ».

Certes, ce droit d'accès au réseau est très encadré. Il est ouvert aux entreprises des autres États membres dans des conditions particulières : pour pouvoir accéder au réseau d'un État membre autre que celui auquel elle appartient, une entreprise doit appartenir à un groupement international ou

(1) Le mot d'exploitation est un peu ambigu et doit être précisé. Dans le concept courant, l'exploitation correspond au service proposé par un prestataire (en l'espèce, un train sur une ligne). Dans le monde ferroviaire, l'exploitation désigne plutôt l'exploitation du réseau : organisation, surveillance, contrôle de la circulation des trains... Ces compétences sont exercées par le gestionnaire d'infrastructures délégué, c'est à dire par la SNCF pour le compte de RFF. L'exploitation au sens courant n'est pas assurée par un « exploitant » mais par un « transporteur » qui utilise le réseau.

tracter un train de transport combiné (rail/route). En cas de regroupement international, les droits d'accès sont limités aux États dans lesquels sont installées les entreprises participant au groupement ; dans les autres États, ce groupement ne bénéficie que d'un droit de transit.

Mais un pas capital est franchi : un droit d'accès au réseau ferroviaire est désormais ouvert aux entreprises assurant des trains de transport combiné.

La mise en œuvre de ce droit d'accès est facilité par deux directives complémentaires : une directive concernant les licences des entreprises ferroviaires (Dir. 95/18/CE du Conseil du 19 juin 1995) et une directive sur les redevances d'utilisation d'infrastructures (Dir. 95/19/CE du Conseil du 19 juin 1995).

Ainsi que le reconnaît le sénateur Nicolas About dans un rapport établi au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne : « *Plus rien ne s'oppose en théorie à l'arrivée de nouvelles entreprises dans le secteur ferroviaire* » (1).

2. Les paquets ferroviaires

Après l'amorce de concurrence induite par la directive de 1991, les « paquets ferroviaires » constituent un ensemble de directives adoptées entre 1997 et 2007 précisant les activités effectivement couvertes par ce mouvement : fret, transport voyageurs, transport international, cabotage...

Pourquoi des « *paquets ferroviaires* » ? L'idée de traiter les questions ferroviaires par blocs, par séries de quatre ou cinq textes, est justifiée à la fois par des raisons tactiques et stratégiques. Sur le plan tactique, les séries permettent de diluer une disposition centrale (visant, par exemple, l'ouverture à la concurrence) dans un ensemble moins « politique », avec des textes plus consensuels et moins problématiques. Mais la formule vise aussi un but plus politique. La notion de paquet est inspirée par la création d'un équilibre entre, d'un côté, le développement de la libéralisation, et, de l'autre, le renforcement de la sécurité et des droits des consommateurs.

Trois « *paquets ferroviaires* » ont ainsi été adoptés. Selon la méthode désormais courante employée par la Commission, les « *paquets ferroviaires* » ont été précédés par un « livre blanc », censé donner les axes stratégiques de l'Europe dans un domaine. En l'espèce, le livre blanc de référence est « *le livre blanc sur la politique des transports à l'horizon 2010* », présenté par la Commission en septembre 2001 et passant en revue les différents secteurs –

(1) « *L'Europe, une base pour la SNCF* » - Nicolas About - Sénat, n° 331 p. 9 (1995-1996).

terre, air, mer –. Ce livre blanc a servi de fondement aux deuxième et troisième paquets ferroviaires.

a) Le premier paquet ferroviaire de 1998/2001

Il s'agit de trois directives préparées en 1998 et adoptées en 2001 modifiant la directive centrale de 1991.

La principale, la directive 2001/12/CE prévoit l'ouverture de l'accès aux services de fret internationaux sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) au 15 mars 2003 au plus tard. Conformément au principe d'équilibre évoqué, cette ouverture des services de fret à la concurrence est complétée par un renforcement des obligations en matière de licences des entreprises ferroviaires. Une autre directive vise également la tarification des « sillons », c'est-à-dire les routes ferroviaires entre deux points à un horaire donné.

b) Le deuxième paquet ferroviaire de 2002/2004

Il s'agit de cinq directives proposées par la Commission. La principale directive est la 2004/51 qui ouvre vraiment la concurrence au fret ferroviaire : au 1er janvier 2006, l'accès à tout le réseau est ouvert aux services de fret international. L'ouverture à l'ensemble du fret, y compris pour le fret domestique, doit être effectuée au plus tard au 1er janvier 2007. Cette ouverture généralisée sur le fret est complétée par une législation spécifique sur la sécurité ferroviaire.

c) Le troisième paquet ferroviaire de 2004/2007

Ce troisième paquet ferroviaire est crucial car il vise le cœur du sujet : la libéralisation du trafic voyageurs. Sur la pression du Parlement européen, la Commission prépare, en 2004, une nouvelle série de quatre directives dont la principale est une ouverture du marché ferroviaire pour les services de transport de voyageurs à l'horizon 2010 (1). Selon la formule utilisée lors des deux autres paquets, la directive centrale est entourée par des textes visant la sécurité (la certification des conducteurs (2), ainsi que les droits des voyageurs (conditions de remboursement en cas d'accident ou de retard, dispositions spécifiques pour les personnes à mobilité réduite...)

(1) Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440 du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire. JOCE du 03.12.2007.

(2) Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de trains

Cette ouverture du trafic voyageurs est organisée par la directive n° 2007/58/CE du 23 octobre 2007 dans les conditions suivantes :

– le **service international de voyageurs** est ouvert, au plus tard le 1^{er} janvier 2010 : « *Les entreprises ferroviaires (établies dans un État membre) se voient accorder, au plus tard le 1^{er} janvier 2010, un droit d'accès à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs* » (article premier, point 8)

– le service international est doublé d'une possibilité de **cabotage**, c'est-à-dire la possibilité de prendre et déposer des voyageurs au cours de route dans un même pays (Munich/Strasbourg/Paris, avec la possibilité de prendre des voyageurs à Strasbourg) : « *Au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre* ». (article premier, point 8)

– le cabotage est encadré et peut même être refusé dans certains cas (voir analyse de texte, infra.).

La question de la date d'ouverture a été amplement débattue.

La version initiale présentée par la Commission prévoyait une libéralisation du trafic **international** en 2012 et du trafic national en 2015. Le Parlement européen avait tout d'abord souhaité avancer les deux dates respectivement à 2008 et 2012, puis avait adopté un amendement avançant la date d'ouverture du trafic international voyageurs à 2010 et repoussant celle du trafic domestique à 2017. Le texte final, adopté par le Parlement européen et le Conseil, conserve l'échéance du 1^{er} janvier 2010 par le trafic international **mais ne fait plus mention de trafic national**.

3. Le règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs

Alors que le mouvement de libéralisation apparaît clairement lancé par les différents paquets ferroviaires, un règlement communautaire vient en moduler cette évolution : le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement « OSP » – obligations de service public-.

Ce règlement intervient dans le cadre de la réflexion sur les services d'intérêt économique général – SIEG –, point de friction rituel entre deux

conceptions du projet politique européen : « *Comment concilier les règles de la concurrence avec le maintien des services d'intérêt général supposés fonctionner sur d'autres critères et avec d'autres objectifs que ceux associés aux mécanismes de marche ?* » (1). Ainsi, si le règlement rappelle que « *les SIEG sont soumis aux règles du Traité, notamment aux règles de concurrence* » (considérant (2)) et que « *l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs permet de rendre les services plus attrayants, plus innovants et moins chers* » (considérant (7)), il reconnaît également que « *de nombreux services de transports terrestres de voyageurs représentant une nécessité d'intérêt général n'offrent pas de possibilités d'exploitation commerciale* (considérant (5)) et que « *une autorité nationale peut choisir de fournir elle – même des services publics de transport de voyageurs sur son territoire ou de les confier **sans mise en concurrence** à un opérateur interne* (considérant (18)).

Ainsi, si la concurrence reste la règle, les services dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public bénéficient d'un régime particulier. Le règlement communautaire prévoit une exonération à la concurrence sur le marché au profit d'une concurrence par appels d'offres pour la sélection d'un seul opérateur pour le service concerné. Le règlement concerne le transport collectif par route et par fer, et, par conséquent, le transport ferroviaire de longue distance lorsqu'il est déficitaire et, bien entendu, les services ferroviaires régionaux (voir infra).

(1) Voir Catherine Tasca : *Les services d'intérêt général après le Traité de Lisbonne – Rapport au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne - Sénat, n° 376 (2007/2008).*

II. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA LIBÉRALISATION

A. LA LIBÉRALISATION DANS LE FRET

1. Rappel des textes

La libéralisation du fret international a été prévue dans le premier paquet ferroviaire (directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE). Le délai de transposition était de quinze mois, avec une ouverture annoncée au 15 mars 2003.

La directive 2001/12/CE demande aux États membres d'adapter leur législation nationale afin de permettre le droit d'accès à leur partie respective de réseau transeuropéen de fret ferroviaire – RTFF – à toute entreprise « de services internationaux de transport de marchandises » et non plus aux seuls opérateurs ferroviaires.

La directive 2001/13/CE concerne les licences ferroviaires ; elle définit les conditions dans lesquelles une entreprise peut bénéficier d'un agrément pour exploiter un service de fret sur le réseau transfrontalier européen.

La directive 2001/14/CE définit la répartition de créneaux – des sillons – pour la circulation des trains de fret.

Dès l'entrée en vigueur de la libéralisation du fret en mars 2003, la Commission et les États membres s'accordent pour généraliser cette ouverture à l'ensemble du réseau européen à l'ensemble du fret, y compris pour charger et livrer à **l'intérieur d'un même pays**. Le deuxième paquet ferroviaire fixera la date d'application au 1^{er} janvier 2007.

Les États membres n'ont pas toujours été très rigoureux pour transposer les paquets ferroviaires. Le délai limite pour la transposition était fixé au 15 mars 2003. Mais, le 26 juin 2008, la Commission a adressé des lettres de mise en demeure à vingt-quatre États membres pour non transposition ou transposition incorrecte du premier paquet ferroviaire. Trois États ont échappé aux critiques : Malte et Chypre (qui n'ont pas de réseau...) et les Pays-Bas.

Néanmoins, la plupart des États se sont engagés avec plus ou moins d'ardeur dans la libéralisation qui est, de fait, plus ou moins poussée.

2. Les résultats

L'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni ont ouvert le fret à la concurrence bien avant le premier paquet, au milieu des années 90. La France a tardé.

Il s'agit en l'espèce d'une concurrence **sur** les marchés. Plusieurs opérateurs sont présents sur le même marché de fret et le client a le choix entre plusieurs opérateurs.

L'adaptation de la SNCF au fret est une question posée depuis très longtemps. Dans les années 80, la SNCF a perdu régulièrement des parts de marché. Les tentatives de récupérer des parts de marché dans les années 90 se sont traduites par des pertes financières lourdes. Le rapport présenté en mars 2003 par MM. Hubert Haenel et François Gerbaud, intitulé « *Fret ferroviaire en France : la nouvelle bataille du rail* » (1), recense les causes du déclin du fret.

La France transpose les directives du premier paquet par un décret du 7 mars 2003 « *relatif à l'utilisation du réseau ferré national* », qui précise les conditions pour exercer du trafic de fret international sur le réseau national (sur la partie française de RTFF). Les entreprises candidates doivent disposer d'une licence et d'un certificat de sécurité. Elles sont alors habilitées à demander des sillons auprès de RFF.

Lors du deuxième paquet, la France opère à la même période une pleine restructuration du fret de la SNCF. En échange de l'autorisation d'une aide publique de l'État de 800 millions d'euros, la France se voit obligée d'anticiper l'ouverture du fret à la concurrence (prévue pour 2007). Les services de fret sont ouverts le 31 mars 2006.

Les débuts sont hésitants. Au moment de la transposition de la directive, en 2003, cinq demandes de sillons avaient été déposées auprès de RFF mais une seule demande de certificat de sécurité avait été déposée auprès du ministère des transports français par une filiale de l'Allemand BASF pour un transport de produits chimiques.

Il faut attendre 2005 pour voir les premiers trains de fret privés circulant sur le réseau français de RFF. Le 13 juin 2005, soit deux ans après le décret de transposition, et alors qu'elle est autorisée depuis le 29 décembre 2004, la circulation du premier train privé a lieu sur un trafic international

(1) Rapport de mission confiée par le Premier ministre – M. Jean-Pierre Raffarin – à MM. les sénateurs Hubert Haenel et François Gerbaud : « *Fret ferroviaire, la nouvelle bataille du rail* ». Documentation française. Coll. Rapports officiels 2003.

entre la Meuse et l'Allemagne. Il s'agit d'un train de la société CFTA Cargo, du groupe Connex (maintenant Veolia), qui assure un transport de chaux. Le train est bloqué plusieurs heures, en France, par des cheminots de différents syndicats qui dénoncent la privatisation du secteur.

2006 marque clairement un tournant. Après un démarrage hésitant, le fret privé devient une réalité y compris sur le réseau national. Les sociétés autres que la SNCF ont 0,1 % des parts de marché de fret national en 2006, 4,5 % en 2007, et de l'ordre de 15 % à la fin 2008. La SNCF a sous-estimé la rapidité de la percée privée sur ce marché. La SNCF, comme les autres opérateurs historiques nationaux, pariait alors plutôt sur le partenariat entre sociétés nationales et les premiers mois semblaient lui donner raison. Mais la progression du fret privé a été très rapide. En Allemagne, ce n'est qu'en 2005, soit après douze ans d'ouverture que les 15 % de part du marché ont été acquis par le secteur part privé (en 2007 elle était de 19,7 %). En France, ce seuil aura été atteint en à peine plus de trois ans.

La SNCF qui charge environ 700 à 750 trains de fret par jour est notamment concurrencée par la société ECR – Euro Cargo Rail – un des premiers opérateurs privés du fret en Europe, filiale d'EWSI, qui vient d'être rachetée en juin 2007 par la Deutsche Bahn. ECR avec plus de 80 trains par jour, s'est imposée rapidement comme la seconde entreprise de fret ferroviaire en France. Parmi les transporteurs de fret on peut citer également Veolia Cargo Rail ou Colas Rail qui assure des transports de matériaux pour le groupe Bouygues. Au 31 mars 2008, sept entreprises ferroviaires autres que *fret SNCF* circulent sur le réseau ferré national.

Le fret privé représente d'ores et déjà plus de 100 locomotives en France et emploie près de 1 000 personnes.

B. LA LIBÉRALISATION DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE VOYAGEURS

1. Panorama européen

Autant il y a une relative harmonisation dans l'application de la libéralisation du fret en Europe, autant la situation dans le transport voyageurs est très disparate. Plusieurs situations se présentent :

– **Premier cas** : les pays dont le libre accès est garanti et actif

C'est le cas de l'Allemagne : le libre accès au marché ferroviaire est inscrit dans la loi, pour tout type de trafic (fret et voyageurs). Tout le marché est ouvert. Pour reprendre la distinction entre « concurrence sur le marché » et « concurrence pour le marché », on se trouve là dans un cas où la concurrence a lieu pour le marché. L'autorité a le choix de son prestataire, mais si ce dernier obtient le contrat, c'est le seul sur le marché. L'utilisateur n'a pas le choix de l'opérateur.

Le secteur est ouvert aux compétiteurs européens. En 2007, les concurrents de la DB ont ainsi assuré 16,7 % de la circulation des trains régionaux.

La concurrence dans le transport ferroviaire en Allemagne (1)

L'Allemagne est, avec le Royaume-Uni, le pays de l'UE qui a connu le plus de changements dans l'organisation du transport ferroviaire et qui a une expérience sérieuse d'ouverture à la concurrence. Le mouvement est lié d'une part, à une restructuration complète de la Deutsche Bahn (DB), opérateur historique, avec une séparation fonctionnelle entre quatre branches regroupées en holding (grandes lignes/transport régional/fret/infrastructures), et d'autre part, à l'introduction de la régionalisation ferroviaire assez semblable à la situation française, mais assortie – c'est là la principale différence – d'une possibilité de mise en concurrence.

La régionalisation a été votée en 1993. L'ouverture juridique du réseau de la DB aux entreprises ferroviaires a été décidée en 1994. Les premiers appels d'offre ont été lancés en 1996 mais la concurrence privée n'a commencé à se développer qu'à partir des années 2000.

Sept ans de pratiques permettent de dresser un premier bilan.

– La politique suivie par les Länder a été très variable. Certains Länder ont défini de véritables calendriers d'ouverture à la concurrence, tandis que d'autres procédaient au cas par cas, notamment à l'occasion de réouvertures de lignes. La concurrence a pu jouer sur des petites lignes régionales, puis sur des grandes lignes. La concurrence existe principalement pour le marché (opérateur unique sur un réseau et une ligne), mais il existe aussi quelques cas de concurrence sur le marché (avec plusieurs opérateurs différents sur une même ligne). Les contrats accordés sont de durée variable (de 2 à 20 ans) mais la moyenne est entre 7 et 10 ans.

Ces différences d'approche expliquent aussi des résultats différents selon les Länder. En 2004, les parts de marché des concurrents de la DB variaient de 2 % (Berlin ou Saxe) à 30 % (Schleswig-Holstein). Dans trois Länder, cette part dépassait 25 %. 25 % des « trains/km » ont été mis en concurrence. Globalement, en 2007, les entreprises ferroviaires autres que la DB ont assuré 16,3 % des circulations de trains et transporté 9,5 % des voyageurs régionaux.

(1) Source : Conférence de formation organisée à la SNCF le 11 décembre 2007.

Ces résultats, encore modestes, ne doivent pas faire illusion. La percée de la concurrence est réelle. La concurrence remporte 60% des appels d'offres. Les premières études d'opinion montrent une grande satisfaction des Länder et des usagers. Sur certaines lignes, le trafic a doublé en cinq ans et la concurrence a même permis des réouvertures de lignes.

L'éventail des opérateurs de la concurrence s'élargit chaque année. Le principal concurrent de la DB est Veolia, organisée en filiales régionales. Mais on compte aussi parmi les concurrents des opérateurs historiques des pays voisins (CFF - chemins de fer fédéraux suisses), des entreprises publiques appartenant aux Länder (AKN, EVB) ou aux villes (AVG, Hochbahn), des groupes de transport internationaux (EuRailCo unissant la RATP française et Transdev, filiale de la Caisse des Dépôts), et des entreprises privées : outre Veolia, déjà citée; on peut relever l'arrivée d'investisseurs privés, notamment des sociétés britanniques et même australiennes. En 2004, le groupe britannique Arriva a racheté la compagnie régionale (RegentalBahn), qui exploite 600 km de lignes en Bavière.

La distribution des billets est généralisée. Dans la plupart des cas, la vente dans les gares se fait par la DB, obligée de vendre les billets des compagnies concurrentes. DB Vertrieb retient une commission de 15 % sur les ventes effectuées pour le compte des concurrents.

L'échéance attendue est celle des années 2010–2014, lors du renouvellement des premiers contrats.

– **Deuxième cas** : le libre accès est inscrit dans la loi sans être actif.

C'est le cas du Portugal, de l'Italie et de quelques nouveaux États membres. Le cas de la Pologne est le plus innovant avec le développement de co-entreprises, c'est-à-dire mêlant une société polonaise à une société d'un autre État membre (notamment britannique).

Le marché privé devrait se développer en Italie puisque l'opérateur privé NTV a commandé à Alstom 25 rames à grande vitesse de toute dernière génération, qu'il prévoit de faire rouler à partir de 2011 sur la ligne Rome-Milan.

Le marché est ouvert mais sous conditions. L'entreprise doit être de droit italien, avoir un siège en Italie. L'accès aux opérateurs étrangers est très encadré par des conditions de réciprocité.

– **Troisième cas** : la concurrence généralisée sur le réseau et pour le marché.

Le cas du Royaume-Uni est très particulier. C'est le seul pays à avoir tenté la privatisation de la gestion des infrastructures (exploitation, entretien, et même construction...).

La privatisation de l'infrastructure a été opérée en 1996 et a duré à peine six ans. Le réseau ferroviaire a été confié à la société privée Railtrack, cotée en bourse. La décision a été bien accueillie en son temps, avant que les difficultés de gestion et de graves problèmes de sécurité ne viennent mettre un terme à l'expérience. Railtrack a été déchue de la gestion du réseau en 2002. Celui-ci a été alors transféré sous la responsabilité de Network Rail, société « privée à but non lucratif », mais de fait sous le contrôle de l'État.

L'autre particularité du Royaume-Uni est une grande ouverture à la concurrence sur les services voyageurs mais sous le contrôle de l'État.

Ainsi, les services « nationaux » ont été découpés en « groupes de lignes », par « franchise », dont la gestion est attribuée par le ministre des transports, après appel d'offres (sur la base de la subvention demandée la plus faible) à des entreprises privées, y compris, bien sûr, à des compagnies non britanniques. Les résultats ont été variables. En 2003, la Strategic Rail Authority a retiré la concession du réseau South Eastern à Connex, la filiale transport de Veolia, en raison de qualité de service insuffisante (retards pour les trois-quarts des trains !). La même année, l'autorité britannique a attribué le réseau de TransPennine (région de Manchester) au consortium formé par First Group et Keolis (filiale de la SNCF).

– **Quatrième cas** : les pays fermés, où le transport voyageurs relève, jusqu'en 2010, du monopole ou du quasi monopole d'opérateurs historiques. C'est le cas de la France, de l'Espagne, de la Belgique, de l'Irlande et de la plupart des nouveaux États membres.

2. Repères sur la libéralisation en cours

La libéralisation des transports ferroviaires est engagée. Le choix est politique. Sur quels marchés et à quelle échéance ?

a) Le trafic international

L'ouverture à la concurrence sur le trafic international voyageurs est au cœur du 3^e paquet ferroviaire. Elle est organisée par la directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007.

Cette ouverture doit intervenir au 1^{er} janvier 2010.

Cette évolution mettra fin à la fiction actuelle des trains et des trafics visiblement et pratiquement organisés par des opérateurs étrangers, mais formellement sous la responsabilité de la SNCF (voir supra page 9).

b) Le cabotage

Le cabotage consiste en la possibilité de prendre des passagers dans un pays pour effectuer un trajet intérieur, mais dans le prolongement d'un trajet international. Ainsi, un train allemand effectuant la desserte Munich-Paris via Strasbourg pourra vendre non seulement du Munich-Paris, du Munich-Strasbourg, comme c'est le cas aujourd'hui, mais aussi du Strasbourg-Paris (cabotage).

Concernant le cabotage, deux éléments doivent être pris en compte.

Le premier, de nature juridique, résulte de la directive elle-même qui prévoit que le droit du cabotage peut être limité dans deux circonstances. La première est liée à la nature même du service. Le cabotage est ouvert aux entreprises ferroviaires qui effectuent un service international de transport de voyageurs, c'est-à-dire dont l'objet principal est le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents. Il incombe aux organismes de contrôle de déterminer si le caractère de transport international est respecté. Entre d'autres termes, l'activité principale reste et doit rester le trafic international. Le cabotage ne peut intervenir qu'à titre accessoire.

La deuxième situation est liée à l'effet du cabotage sur l'activité d'un opérateur national. Cette situation est prévue au nouvel article 3ter de la directive 91/440 : « *Les États membres peuvent limiter le droit d'accès (au cabotage) (...). Cette limitation ne peut avoir pour effet de restreindre le droit de prendre des voyageurs dans une gare située sur le trajet d'un service international et de le déposer dans une autre, sauf dans les cas où l'exercice de ce droit compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public.* » Cette atteinte à l'équilibre économique est appréciée par l'autorité de contrôle de l'État dans lequel s'opère le cabotage. On peut conclure de la rédaction de cette clause limitative que si l'équilibre économique de l'activité était effectivement compromis, la limitation de cabotage pourrait aller jusqu'à l'interdiction pure et simple.

Le deuxième élément à prendre en compte pour apprécier cette ouverture est de nature politique.

Il relève du simple bon sens et de l'expérience. L'ouverture des lignes intérieures au seul cabotage est bien entendu une pure précaution et même une fiction qui ne durera pas. Il s'agit clairement d'une simple étape d'un processus qui ne s'arrêtera pas au cabotage. La même progression avait été

appliquée dans le transport aérien. L'ouverture du trafic intérieur avait été d'abord réservée au trafic de cabotage (Londres-Paris-Nice avec embarquement de passagers à Paris pour le trajet Paris-Nice) avant que la fiction ne saute : la desserte intérieure est désormais autorisée à toute compagnie européenne.

c) Le trafic intérieur

L'Union européenne n'a pas adopté de texte imposant formellement la concurrence sur le marché ferroviaire national. Il ne peut être nié que cette libéralisation totale était bien dans l'esprit de la Commission et figurait dans ses propositions, mais le Conseil- ne l'a pas suivie.

On rappellera par exemple quelques éléments du processus suivi lors de l'adoption de la directive 2007/58, directive centrale du 3^e paquet ferroviaire. La version initiale prévoyait une libéralisation du trafic international en 2012 et du trafic national en 2015. Au cours de l'examen par le Parlement européen, les dates ont été modifiées ainsi : la libéralisation du trafic international était **avancée** à 2010 et celle du trafic national était **repoussée** à 2017. Le texte final adopté par le Parlement européen et le Conseil conserve l'échéance de 2010 pour le trafic international **mais ne fait plus mention du trafic national**.

Ainsi, il est important de rappeler que, malgré la pression de la Commission, l'Union européenne n'a pas adopté, à ce jour, de texte imposant formellement la concurrence sur le marché ferroviaire national.

III. LES PERSPECTIVES EN FRANCE

A. LA FRANCE EN POSITION SINGULIÈRE

La France, qui a une longue tradition de monopole, n'a pas manifesté une ferveur excessive face à la libéralisation du transport ferroviaire. Elle réagit même avec une certaine défiance qui est apparue dès les premiers signes d'ouverture. L'articulation entre l'ouverture à la concurrence et la LOTI instaurant le monopole de la SNCF est un nœud qu'il faudra trancher.

1. La transposition du premier paquet ferroviaire en France : la création de Réseau Ferré de France.

La transposition de la directive 91/410 fut une première « épreuve ». Dès cette époque, la France montre sa capacité à échafauder des solutions aussi hasardeuses que contestables. Le terrain choisi n'est pas la concurrence proprement dite mais un domaine connexe, qui conditionne la mise en œuvre de la libéralisation : la séparation entre le réseau et l'exploitation de services ferroviaires.

Après un intermède provisoire entre 1995 et 1997 d'une séparation purement comptable entre les deux, la France choisit de séparer le réseau (1), qui relève désormais de Réseau Ferré de France (RFF) et l'exploitation assurée par la SNCF.

Cette séparation a été décidée en 1997. Elle résulte de la loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de Réseau Ferré de France, complétée par son décret d'application adopté quelques semaines plus tard.

Le partage entre les deux entités est cependant plutôt particulier. En effet, s'il y a bien une **séparation juridique** stricte entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur historique, l'**exécution** des missions confiées est confié audit opérateur auquel l'infrastructure vient d'être retirée...

Ainsi, en dépit d'une distinction apparemment claire entre le gestionnaire et l'infrastructure (RFF) et le gestionnaire délégué (la SNCF), la SNCF est à la fois client et sous-traitant de RFF. À l'inverse, RFF est à la fois l'unique fournisseur de service d'accès au réseau pour la SNCF, entreprise ferroviaire, et l'unique client de la branche infrastructure de la SNCF,

(1) Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France.

fournisseur des services de régulation de RFF. Ainsi, il y a à la fois une **séparation institutionnelle et une imbrication fonctionnelle** entre les deux établissements, tous deux sous la tutelle de l'État...

La situation ainsi provoquée ne peut que créer des frictions : sur la répartition du patrimoine ferroviaire, sur l'exécution de travaux d'infrastructure, sur l'allocation des capacités (1), et en définitive, sur l'ouverture du réseau à la concurrence elle-même. RFF étant supposé, au minimum, neutre (voire favorable à une utilisation plus intense du réseau ?) tandis que la SNCF ne peut, comme toute entreprise en situation de monopole, qu'avoir des réticences à abandonner le sien.

Ainsi, « *la France a procédé en pratique à une transposition a minima de la directive* » (2) et s'est engagée dans les conséquences du processus communautaire à reculons. La réforme déterminante consistant à distinguer les deux entités (RFF et SNCF) n'a eu dans les faits qu'assez peu de conséquences pratiques. « *L'erreur de l'époque a été de considérer que, puisque les modifications réelles n'intervenaient qu'à la marge, le fonctionnement du système ne méritait pas d'être examiné dans sa globalité.* » (3) Un nouveau train de réformes allait bientôt l'obliger à reconsidérer la question.

2. La LOTI et la libéralisation du transport ferroviaire

a) La concurrence sur le transport intérieur ne paraît pas possible...

La mise en concurrence sur le transport ferroviaire national ne paraît pas possible dans le cadre actuel.

La mise en œuvre de la libéralisation qui est bien l'objectif politique de la réglementation communautaire impose une modification de la LOTI. Cette modification est formellement infime. L'article 18 de la LOTI définit l'objet de l'établissement public SNCF comme suit : « *L'établissement a pour objet d'exploiter les services de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferré national* ».

Une nouvelle rédaction substituant à l'article « les » l'article « des » aurait un tout autre sens et ouvrirait la voie à la libéralisation du transport ferroviaire intérieur.

(1) Sur tous ces points, voir H. Haenel, *op cit.*, JQA, chapitre I. B.

(2) H. Haenel- *op cit.* T.I. – chapitre IA.

(3) H. Haenel – *op cit.* TI, chapitre I A.

Il pourrait être tentant, à l'occasion de la révision de la LOTI par le 3^e paquet ferroviaire par exemple, de proposer une telle modification. On l'a vu, l'amendement éventuel est formellement élémentaire. Cette tentation doit être évitée. Non seulement parce qu'il s'agit d'un débat de fond crucial qui mérite à lui seul un projet de loi, mais parce que les conséquences techniques d'une telle modification sont donc difficiles à appréhender.

b)... mais la concurrence n'est pas toujours nécessaire.

Certes, la mise en concurrence paraît impossible dans le cadre actuel. Mais il paraît tout aussi clair que cette mise en concurrence n'est pas obligatoire dans un certain nombre de cas.

En effet, le règlement communautaire relatif aux obligations de services publics de transport de voyageurs, dit règlement OSP—obligation de service public—fait échapper au dispositif d'ouverture à la concurrence du « paquet ferroviaire » les services dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public. Cette situation concerne les services ferroviaires régionaux et les services ferroviaires de longue distance lorsqu'ils sont déficitaires.

Cette disposition et son articulation avec la LOTI seront analysées dans la suite du rapport lors de l'examen de la régionalisation.

Attention toutefois à ne pas « *faire la politique de l'autruche* » en se fixant sur cette dérogation ou en feignant de ne pas voir que, si la concurrence progresse partout en Europe sur le trafic intérieur des Etats membres, la France ne pourra rester isolée et se targuer d'une sorte d'exception française qui est, partout, de moins en moins facile à défendre. A fortiori si la SNCF opère sur les marchés étrangers.

3. Les conséquences pratiques de l'ouverture du transport ferroviaire national

Même si cette concurrence sera sans doute limitée et progressive, la prudence et la lucidité obligent tous les opérateurs à s'y préparer : la concurrence de sociétés privées sur le marché ferroviaire ouvert aura des conséquences majeures pour la SNCF.

La France, en particulier le trafic Nord-Sud, offre un maillage exceptionnel et exceptionnellement attractif. Selon une estimation de la SNCF, 30 % du trafic intérieur et 80 % des trains grandes lignes seraient susceptibles d'intéresser une concurrence.

Plusieurs types d'opérateurs peuvent être intéressés par le transport intérieur français : les opérateurs historiques d'autres pays de l'UE ; quelques sociétés privées qui ont déjà une certaine expérience du transport ferroviaire à l'étranger ; enfin des transporteurs qui raisonnent en termes de « réseaux », en termes de « service global de transports », partant du constat qu'un transport peut se faire par différents modes alternatifs ou complémentaires (train/auto/avion). Le site internet de voyages de la SNCF (www.voyages-sncf.com) n'a-t-il pas lui même donné l'exemple (puisqu'on peut choisir entre « trains » et « vols ») ? De même, l'association presque systématique de loueurs de voitures aux services des compagnies aériennes est le signe d'une complémentarité naissante. On peut ainsi parfaitement imaginer que des compagnies aériennes, seules ou en association avec des transporteurs ferroviaires privés, soient, un jour, tentés par une desserte ferroviaire, soit sur des liaisons pour lesquelles l'avion n'est plus très adapté face à la concurrence du train rapide (Paris-Nantes par exemple), soit pour desservir des aéroports régionaux, alors utilisés comme aéroports de délestage des deux plates formes parisiennes engorgées (Paris CDG – Lyon par exemple; on observera d'ailleurs que la gare de Paris CDG existe déjà).

Certes, l'ouverture implique une contrepartie. La SNCF pourrait elle aussi, à son tour, préparer des dessertes intérieures dans d'autres pays. Mais un Hambourg-Nuremberg ne sera jamais aussi attractif qu'un Paris-Marseille...

On notera qu'Air France avait eu exactement les mêmes appréhensions lors de la libéralisation du secteur aérien.

Quelles réponses apporter à ce défi ? Quatre voies peuvent être évoqués : la péréquation, la réponse commerciale, les sillons, la renégociation des charges.

♦ Le sujet de la **péréquation** a été abordé en priorité. La concurrence se ferait principalement sur les lignes commerciales les plus attractives. Or, l'équilibre financier du réseau – la péréquation entre lignes – sera rompu si la SNCF perd le segment du marché qui lui permet de financer les lignes déficitaires. Le troisième paquet (la directive 2007-58) prévoit à cet effet une disposition spéciale, demandée par la France, qui permet de mettre en place un prélèvement non discriminatoire sur les services bénéficiaires pour « externaliser » cette péréquation aujourd'hui interne à la SNCF et financer les compensations de service public à verser pour les lignes déficitaires d'aménagement du territoire (1). Encore faut-il que l'État, à qui il reviendra de

(1) Art. 3 septies nouveau : « Les États membres peuvent (...) autoriser l'autorité chargée des transports ferroviaires à **prélever** auprès des entreprises ferroviaires assurant les services de voyageurs une **redevance** sur l'exploitation de liaisons (...) effectuées entre deux gares de cet État membre ».

définir et d'organiser ces services, se dote des moyens juridiques et techniques d'exercer cette compétence.

- ♦ La SNC ne manque pas de **réponse commerciale** : saturer les sillons par des dessertes fréquentes, innover par des pratiques commerciales (ID TGV), mettre en service des trains à grande vitesse – 300-350 km/h – à l'étranger dès lors que les voies sont adaptées.

À condition de disposer des sillons...

- ♦ La concurrence et la mise en oeuvre de la libéralisation butteront toujours sur des obstacles pratiques. Le premier d'entre eux est l'ouverture des **sillons**, c'est-à-dire un passage d'un train sur un trajet donné et dans un délai donné. Un sillon donne lieu à paiement.

En France, le sillon est attribué par RFF. La construction de la circulation des trains est opérée par des « horairistes ». Mais RFF sous-traite la prestation à un sous-traitant qui n'est autre que la SNCF.... Malgré la neutralité dont font preuve les personnels de la SNCF -qui travaillent à RFF et est sous l'autorité de RFF- dans l'attribution des sillons, les relations que l'on pourrait qualifier d'« incestueuses » entre les deux établissements resteront une source de difficultés juridiques, techniques et pratiques. La répartition des sillons entre la SNCF et des opérateurs privés s'organise à l'avance, mais les difficultés surviennent dans la réactivité aux imprévus. Il n'est pas exclu que les opérateurs privés aient alors plus de difficultés que le client/patron SNCF.

L'expérience du fret montre que les opérateurs privés contestent plus la qualité des sillons accordés aux opérateurs de fret en général et un trop grand nombre de sillons précaires, attribués au coup par coup, que l'impartialité des horairistes. Mais, s'agissant du trafic voyageurs, l'expérience montre aussi que l'information communiquée par les opérateurs nationaux sur les réseaux étrangers n'est pas toujours complète. Alors que les entreprises nationales ne sont pas encore en concurrence directe, aucune n'est encline, spontanément, à déployer tous ses efforts pour favoriser l'exploitation de son homologue (et peut-être futur concurrent ?).

- ♦ Enfin, selon des indications fournies par la SNCF, l'entreprise pourrait être tentée de demander à l'État quelques aménagements de charges. La SNCF estime ainsi que le statut des cheminots, en particulier les charges sociales payées par l'entreprise au titre du régime de retraite, représente un surcoût de 10 % par rapport à des concurrents éventuels. L'entreprise souhaiterait que l'État prenne en charge cette « sur-cotisation » pour avantages spécifiques et cite l'exemple allemand, où l'État a repris la dette et a compensé le surcoût de personnel à statut, sachant que toute nouvelle

embauche se fait dans les conditions de droit commun et que cette surcompensation est donc appelée à s'éteindre avec le temps.

B. LA LIBÉRALISATION ET LE TRANSPORT RÉGIONAL

1. Le cadre politique

En parallèle à ce mouvement de libéralisation, le paysage ferroviaire français s'est modifié de façon radicale avec la réforme de la régionalisation à partir de la fin des années 1990.

Rappelons, en effet que dans un premier temps, le monopole institué en 1982 avait eu pour conséquence une très forte présence de l'État dans toutes les dessertes ferroviaires, de tous types, et de toutes distances, y compris le transport régional. L'État verse à la SNCF des contributions pour compenser les charges du service public liées aux dessertes régionales. Les régions peuvent, le cas échéant, conclure avec la SNCF des conventions différentielles pour financer quelques trains supplémentaires.

Or, ce système a été profondément mis en cause à partir de 1997 avec la régionalisation, introduite par la loi créant RFF pour cinq puis six régions-pilotes : l'État ne verse plus aucune contribution à la SNCF mais accorde une dotation équivalente aux régions. À charge pour elles de négocier avec le prestataire – la SNCF – le service de TER – Trains express régionaux – dans leur périmètre. La régionalisation sera complétée par la loi dite SRU (1) du 13 décembre 2000 qui généralise le dispositif à l'ensemble des régions (2). *« Cette décentralisation ferroviaire a procédé à l'inverse de celle des lycées puisqu'ici, c'est l'organisation des services qui a été transférée aux régions, l'État conservant la propriété de l'infrastructure, c'est-à-dire un réseau ferré et des équipements, tels que les gares ».*

Cette réforme a un impact considérable. La SNCF a vu sa position se modifier. Outre le client final que constitue l'utilisateur du train, l'entreprise doit désormais satisfaire un autre client, plus direct, à savoir la Région, ou, en Île-de-France, le Syndicat de Transports d'Île-de-France (STIF). Les rapports commerciaux changent radicalement. La région dispose maintenant d'un pouvoir de négociation, achète du matériel roulant, renforce les fréquences...

(1) Loi n° 2000- 1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

(2) Le nouveau régime s'applique également au Syndicat de Transports d'Île-de-France –STIF– qui s'était déjà engagé dans un dispositif volontaire. Cette application ne résulte pas de la loi SRU mais d'une modification de l'ordonnance de 1959.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2001, date de la généralisation de la régionalisation du transport public, les régions ont relevé le défi du transport public. Elles y consacrent en moyenne 17 % de leur budget (soit le deuxième poste après les lycées), ce qui a permis de faire face au renouvellement du matériel roulant, délaissé par la SNCF depuis quinze ans. Elles font face et font bien.

Le succès est au rendez vous. Toutes les enquêtes d'opinion montrent la satisfaction des usagers. La régionalisation redonne le goût du transport collectif à des millions de Français. « *La régionalisation ferroviaire va devenir la réussite la plus emblématique de la décentralisation française* » (1).

Aujourd'hui, on observera que la région n'a pas le choix du prestataire, qui est obligatoirement la SNCF. Cette règle ne vaut évidemment que tant que l'établissement public est seul à être autorisé à proposer ses services. C'est la règle actuelle qui découle de la LOTI (2), mais il n'y a aucune garantie juridique pour l'avenir.

La libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs ouvre une nouvelle étape.

2. Le cadre juridique

Comment la question de la libéralisation du transport ferroviaire se pose-t-elle pour la région ?

a) L'application du règlement « OSP »

La situation du transport ferroviaire régional au regard de la libéralisation ne résulte pas d'un mouvement induit par les directives des paquets ferroviaires mais d'un règlement relatif aux services publics de transport de voyageur par chemin de fer dit « règlement OSP » – obligations de service public (3).

Ce règlement s'applique aux services dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public, ce qui est évidemment le cas du transport régional, qu'il soit ferroviaire ou routier, puisque le règlement porte sur tous

(1) Hubert Haenel, *op. Cit. Tome II Chap. I*

(2) Art 21-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs : « Une convention passée entre la région et la SNCF fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale »

(3) Règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

les services de transport urbain, et même sur le service ferroviaire à longue distance, lorsqu'il est déficitaire. Seul le service ferroviaire régional est examiné dans la présente partie.

Que prévoit le règlement OSP ?

Le règlement a pour effet d'appliquer aux marchés de transport urbain, un modèle de concurrence régulée.

Le règlement fixe les conditions de conclusion de « contrats de service public ». *« Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, qu'elle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public » (art. 3. § 1 du règlement).* L'autorité politique choisit l'opérateur de service public dans le respect du droit communautaire et des concessions, c'est-à-dire, par appel à la concurrence. *« Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de mise en concurrence » (art. 5 § 3).*

Il reste toutefois quelques exceptions qui permettent à l'autorité compétente **d'attribuer l'exécution de ce service sans avoir procédé à une mise en concurrence préalable**. Cette dérogation – il s'agit d'une dérogation au principe de mise en concurrence – s'applique à différents cas :

– lorsque le contrat de service public est attribué à une entité juridiquement distincte de l'autorité compétente mais sur laquelle cette dernière exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services (art. 5 § 2) ;

– dans trois situations expressément décrites :

- lorsque le contrat de service public est d'une valeur annuelle inférieure à un million d'euros ou a pour objet un marché de service public de voyageurs inférieur à 300 000 kms (plafonds relevés à deux millions d'euros et 600 000 kms pour les PME n'exploitant pas plus de 23 véhicules) ;

- en cas d'urgence ou de risque imminent. La durée du contrat est alors limitée à deux ans (art. 5 § 5) ;

- en cas de service public de chemin de fer à l'exception des métros et des tramways. La durée des contrats est alors limitée à dix ans. *« Sauf interdiction en vertu du droit national, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement des contrats de service public de transport par chemin de fer à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway » (art. 5 § 6).*

Ainsi, il résulte de ces dispositions que, si la libéralisation est ouverte, les contrats de service public de transport de voyageurs peuvent être conclus par attribution directe, sans qu'une mise en concurrence soit nécessaire.

Quel est le calendrier suivi par le règlement OSP?

Le règlement a été publié le 3 décembre 2007 au Journal officiel de l'Union européenne. Son entrée en vigueur interviendra deux ans après sa publication, soit le 3 décembre 2009. Toutefois, le règlement prévoit dans son article 8 une période transitoire de dix ans – soit le 3 décembre 2019 – qui permettra aux autorités organisatrices et aux opérateurs de se préparer progressivement à l'ouverture à la concurrence.

Le règlement prévoit également dans son article 8§ 2 qu'au premier semestre 2015 – ou plus exactement « *dans un délai de six mois suivant la première moitié de la période transitoire* », soit entre le 3 décembre 2014 et le 3 juin 2015, les États membres fourniront à la Commission « *un rapport d'avancement de la réforme, mettant l'accent sur la mise en oeuvre de l'attribution progressive de contrats de service public* » conformément aux dispositions du règlement. Sur la base de ces rapports d'avancement, la Commission pourra proposer aux États membres des mesures appropriées

b) L'application du règlement OSP aux régions

S'il est clair que les services de trains régionaux entrent dans le cadre prévu par le règlement OSP, un débat demeure sur la marge de manœuvre laissée aux régions et par conséquent, sur la pression concurrentielle à laquelle doit s'attendre la SNCF.

Cette question a été examinée dans le rapport remis au Premier Ministre et en partie tranchée par un échange au Sénat.

« Le débat porte essentiellement sur la répartition du pouvoir de décision entre la loi nationale, d'une part et chaque autorité organisatrice locale, d'autre part.

• *Une première interprétation part du principe que le règlement OSP n'a pas pour objet principal d'ouvrir à la concurrence le secteur ferroviaire, mais de préciser par des règles de procédure, les conditions dans lesquelles des droits exclusifs peuvent être attribués (...). Elle en tire comme conséquence qu'aucune disposition du règlement n'empêche un État membre de réserver tout ou partie de son marché ferroviaire à l'opérateur historique. Ainsi, le règlement OSP n'aurait pas pour effet de remettre en cause la disposition de l'article 18 de la LOTI, qui confie à la SNCF un monopole d'exploitation du transport de voyageurs sur le réseau ferré national. La loi française pourrait donc tout à fait demeurer en l'état, assurant le monopole de la SNCF pour le transport ferroviaire dans toutes les régions.*

Bien entendu elle pourrait aussi être modifiée afin d'autoriser les régions à procéder, si elles le souhaitent, à des mises en concurrence, mais tant que cette modification n'est pas intervenue, il serait tout à fait conforme au règlement OSP que la France maintienne une interdiction de mise en concurrence du transport ferroviaire régional. Il existerait donc un système de « double verrou » : d'une part, la LOTI au niveau national et, d'autre part, le fait que même si la LOTI était modifiée, il y aurait toujours la possibilité pour les conseils régionaux de ne pas souhaiter procéder à une mise en concurrence.

• *À l'inverse, selon une seconde interprétation du règlement OSP, ce texte conférerait, à compter du 3 décembre 2009 – date d'entrée en vigueur prévue par le règlement – à toute autorité organisatrice locale la possibilité de décider à son niveau si elle souhaite ou non recourir à une mise en concurrence pour le choix de l'opérateur.*

Dans cette hypothèse, si la loi française n'était pas modifiée en ce sens avant la date indiquée et qu'elle maintenait donc le monopole de la SNCF, elle se trouverait en contradiction avec le règlement OSP. En cas de litige, le juge français aurait alors l'obligation de faire primer le règlement OSP sur la loi française. Il devrait par exemple donner raison à un conseil régional qui aurait passé outre la loi en procédant à une mise en concurrence pour l'attribution du service ferroviaire.

Notons qu'une telle suppression juridique du monopole obligatoire de la SNCF ne signifierait pas automatiquement sa suppression dans les faits au plan local. En effet, il se pourrait parfaitement que la totalité des régions continuent de contractualiser exclusivement avec la SNCF pour les services régionaux de voyageurs, comme le prévoit le règlement OSP. Ce choix de la SNCF pourrait résulter du souhait des régions de ne pas organiser de mise en concurrence ou simplement du fait que la SNCF serait sortie vainqueur des appels d'offres lancés par les régions. »

Quant au gouvernement, il a pris position officiellement en faveur de la première interprétation en répondant à une question orale, le 13 janvier 2009.

Sénat - Séance du mardi 13 janvier 2009

Question orale de M. Hubert HAENEL sur les conséquences du règlement OSP

M. Hubert Haenel. Ma question, madame la secrétaire d'État, pourrait se résumer ainsi : dans quels délais et dans quelles conditions s'appliquera en France le règlement OSP, c'est-à-dire le règlement relatif aux obligations de service public ? Quand les conseils régionaux pourront-ils ou devront-ils mettre en concurrence l'opérateur historique, la SNCF, sur tout ou partie des lignes dont ils sont autorités organisatrices de transport ?

Cette question est le prolongement de la mission que m'a confiée le Premier ministre sur l'état des lieux et l'avenir de la régionalisation ferroviaire. (...) Au cours de cette mission, j'ai été confronté à des interprétations différentes, quant à l'application du règlement OSP, entre les services du ministère, la Commission européenne, qui renvoie à une interprétation franco-française, les services de certains conseils régionaux, la SNCF et les autres opérateurs de transport, c'est-à-dire la concurrence qui se profile à l'horizon. Ce règlement, qui instaure une période de transition de dix ans à compter de son entrée en vigueur à la fin de l'année 2009, suscite d'ores et déjà de nombreuses interrogations.

Tout d'abord, l'application du règlement OSP débouchera-t-elle sur l'obligation, pour l'autorité organisatrice de transport, de soumettre à la concurrence l'attribution des contrats de service public de transports ferroviaires régionaux et de longue distance ?

Si tel n'était pas le cas et si, par conséquent, le règlement OSP donne effectivement aux autorités organisatrices la liberté de choisir l'opérateur et les modalités d'attribution du service public ferroviaire, par attribution directe ou par appel d'offres, n'y aurait-il pas une incompatibilité entre ce texte communautaire et le maintien de l'article 18 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, la LOTI ? Serait-il alors nécessaire, pour rendre effective cette liberté de choix, de modifier la LOTI avant la fin de la période de transition, soit avant 2019 ?

Enfin, pouvez-vous confirmer que la date de 2014, prévue à l'article 8.1 dudit règlement communautaire, correspond à celle de l'élaboration du rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la réforme des contrats de service public et qu'elle n'a donc aucune conséquence en termes d'évolution du droit applicable ? Autrement dit, pouvez-vous nous assurer que les autorités organisatrices de transport ne seront pas obligées, à partir de cette date, de recourir à la procédure de mise en concurrence ?

Comme vous l'imaginez bien, madame la secrétaire d'État, votre réponse est d'importance, car elle fixera une fois pour toutes, du moins je l'espère, la doctrine gouvernementale en la matière.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'écologie. (en remplacement de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux transports).(...) L'organisation des services ferroviaires ne devrait pas être affectée substantiellement par le règlement OSP, dont l'objet est non pas d'anticiper l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires intérieurs, mais d'« *instaurer un cadre légal en matière d'octroi de compensation et/ou de droits exclusifs pour les contrats de service public* », comme le précise son considérant 25.

Cette ouverture relèverait, le cas échéant, d'une modification de la directive 91/440. C'est la raison pour laquelle le règlement OSP prévoit, en son article 5.6, une exception à la règle générale d'appel d'offres pour l'attribution des contrats de chemin de fer, à l'exception de quelques modes ferroviaires comme le métro ou le tramway.

En toute hypothèse, le **règlement OSP ne remet pas en cause le monopole légal conféré à la SNCF** par l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs pour les services ferroviaires intérieurs de voyageurs sur le réseau ferré national.

Ainsi, notamment, les autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs ne pourront se prévaloir du règlement OSP pour lancer des appels d'offres afin de confier les services de voyageurs à d'autres opérateurs que la SNCF.

En l'absence de modification de la législation française, ces services doivent être réalisés par la SNCF, dans le cadre des dispositions de la loi LOTI ou, pour l'Île-de-France, de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des services de transports dans la région parisienne.

Enfin, (...) entre le 3 décembre 2014 et le 3 juin 2015, les États membres de l'Union européenne fourniront un **rapport d'avancement de la réforme**. (...) Cette disposition vise à permettre à la Commission de vérifier que les États membres prennent bien les mesures nécessaires pour appliquer progressivement, durant la période de transition, les modalités d'attribution des contrats de service public prévues par le règlement OSP. Elle **n'a pas pour objet ou pour effet – j'y insiste – d'obliger les autorités organisatrices de transport ferroviaire régional à soumettre l'attribution des contrats des TER, c'est-à-dire des trains express régionaux, à appel d'offres, ni à compter de cette date ni à compter d'une date ultérieure.**

M. Hubert Haenel. Madame la secrétaire d'État, je vous remercie de votre réponse, qui mettra fin, du moins je l'espère, à des interrogations, à des doutes, voire à certaines tentations. En effet, le Parlement aura bientôt à examiner un projet de loi relatif à l'autorité de régulation des transports ferroviaires, et j'imagine que d'aucuns s'efforceront d'aller plus loin que les dispositions proposées, en y incluant, par voie d'amendement, une réorganisation du système ou l'expérimentation de la mise en concurrence.

Madame la secrétaire d'État, votre réponse, qui était attendue, sera sans doute « décortiquée » et commentée. En tout cas, j'espère que la doctrine du Gouvernement est fixée une fois pour toutes, pour les services de l'État, sans exception, pour la Commission européenne, pour la SNCF, pour les conseils régionaux et, bien entendu, pour les nouveaux entrants.

Ainsi, le gouvernement affirme-t-il clairement sa doctrine : « *Le règlement OSP ne remet pas en cause le monopole légal confié à la SNCF par le LOTI* ».

Toutes les ambiguïtés ne sont pas levées pour autant.

c) Les divergences d'interprétation possibles

La position du gouvernement français est parfaitement claire. Mais son interprétation mériterait d'être confortée par un avis du Conseil d'État.

D'autres positions peuvent interférer : la Commission et la Cour de Justice des Communautés européennes, les régions, les concurrents éventuels de la SNCF. Deux questions se posent, à deux niveaux.

– Il y a un premier débat entre **l'État et la région** qui renvoie à la notion d'autorité organisatrice.

Le Règlement prévoit plusieurs mesures dérogatoires qui permettent d'attribuer un contrat sans mise en concurrence. Mais ces dérogations sont établies au bénéfice des « *autorités compétentes* » (Art.5§6 du Règlement). Quelle est, en l'espèce, l'autorité organisatrice compétente ? L'État, organisateur du transport ferroviaire via la LOTI, qui donne le monopole de la SNCF sur « *le réseau ferré national* » ou la Région, autorité organisatrice du transport régional ? L'État peut-il imposer une interprétation qui, de fait, réduit le choix des collectivités locales en imposant un contractant ?

– Un second débat d'ordre institutionnel concerne la **hiérarchie et l'articulation des normes nationales et communautaires**.

De longue date, la Cour de Justice des Communautés européennes impose aux juges d'écarter l'application des normes juridiques nationales qui s'avèrent contraires à une obligation communautaire, a fortiori s'il s'agit d'un règlement, acte communautaire directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments. Ainsi, le monopole de la SNCF reconnu aux articles 18 et 21-4 de la LOTI pourrait sans doute être écarté. A quelle date ? A quel moment le concept « d'entrée en vigueur progressive » conduit-il à reconnaître aux régions une faculté d'appel à la concurrence ? L'échéance du 3 décembre 2009 paraît exclue. Celle du 3 décembre 2019 paraît être un butoir. L'échéance du 3 décembre 2014, c'est-à-dire à mi-chemin de la phase transitoire sera certainement un rendez-vous observé et attendu, tant localement qu'au niveau communautaire. On ne peut exclure que des entreprises ferroviaires concurrentes de la SNCF souhaitent hâter cette échéance et contraindre les autorités françaises à autoriser la concurrence plus tôt, en agissant auprès de la Commission européenne, en saisissant d'un recours la Cour de Justice ou encore que des amendements soient adoptés à l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif aux transports.

3. Les questions en suspens

La mise en œuvre d'une concurrence ferroviaire au niveau régional entraînerait inévitablement un grand nombre de difficultés et de problèmes pratiques. Quelques uns peuvent d'ores et déjà être identifiés.

a) Quels marchés ?

Au moment de passer au stade de la réalisation, quelques distinctions, apparemment claires et fondées, perdent de leur pertinence. C'est le cas par exemple de la distinction entre la concurrence **pour** le marché et la concurrence **sur** le marché. Dans le premier cas, l'entreprise sélectionnée est seule sur le marché. La concurrence est au bénéfice de la région, qui a le choix entre plusieurs opérateurs. Dans le second cas, plusieurs entreprises sont présentes sur un même marché. La concurrence est visible et est surtout au bénéfice de l'utilisateur, qui a le choix entre plusieurs opérateurs. Cette distinction apparemment claire peut s'avérer, dans les faits, assez trouble. Tout dépend du « découpage » retenu. Si l'ensemble du marché régional est attribué à une seule société, on se retrouve dans le premier cas de figure ; en revanche, on peut aussi imaginer que le marché régional soit fractionné. Ainsi, en théorie, à l'occasion d'attribution de sillons, rien n'empêcherait qu'une ligne **directe** Strasbourg-Colmar-Mulhouse soit affectée à une société et une autre ligne sur le même trajet, mais en desserte omnibus cette fois, soit affectée à une autre société. Il s'agit formellement de deux marchés distincts qui laissent place, potentiellement, à deux opérateurs distincts.

b) La question du matériel

En pratique, il y a deux modèles d'ouverture et de prestations de service par un transporteur :

- le modèle allemand, où l'entreprise qui sollicite le marché vient avec ses propres matériels roulants, son propre personnel et se charge de l'ensemble du service ;

- le modèle de transport urbain : le matériel roulant appartient à l'autorité organisatrice qui attribue le marché.

Le modèle du ferroviaire régional se rapproche plus de celui du transport urbain, sans être strictement identique. Aujourd'hui, la situation du matériel – les voitures – est complexe. La SNCF passe le marché et reste formellement propriétaire du matériel, qui reste inscrit au bilan de la SNCF, mais celle-ci reçoit une subvention des régions pour acheter le matériel. Les régions sont « quasi propriétaires » du matériel, même si formellement la propriété reste à la SNCF. Que se passerait-il en cas d'attribution du marché à un nouvel opérateur ? Certaines conventions conclues entre la SNCF et les régions prévoient une clause explicite de reprise du matériel par la région. Mais même en l'absence de clause explicite, il est vraisemblable que le matériel reviendrait à la région.

Dans cette compétition, la SNCF a un atout majeur et un handicap. L'atout est lié à l'expérience et l'antériorité. On a vu que les régions peuvent choisir leur prestataire sans être obligé de passer par appel d'offre ce qui donne un avantage au prestataire en place. A l'inverse, la SNCF observe que la société nationale est dans une position moins favorable que ne l'est la Deutsche Bahn qui finance le matériel et en reste par conséquent propriétaire des rames, ce qui constitue un avantage. L'achat de nouveaux matériels constitue évidemment une barrière à l'entrée sur le marché du transport ferroviaire. Les régions françaises qui ont financé le matériel ont donc beaucoup plus de latitude pour, à l'avenir, choisir le transporteur.

Si l'obstacle du matériel est levé, il en va différemment de la question du personnel.

c) La question du personnel

Quel est le sort du personnel en cas de changement d'opérateur ?

Sur le plan juridique, la question soulevée est celle du transfert du contrat de travail. En cas de reprise de l'activité par un nouvel opérateur, la règle fixée par le Code du travail (art. L1224-1 et L1224-2) est le transfert de plein droit des personnels et des contrats de travail au nouvel employeur. Si à l'expiration d'une concession, un réseau de transport de bus, concédé à une société X, est attribué à une société Y, cette dernière doit reprendre le personnel de la société X.

En pratique, de très nombreuses questions vont se poser.

– la question de l'identification des personnels. Dans la situation actuelle, les personnels assurent une exploitation nationale, à cheval sur plusieurs régions. Dans l'hypothèse où une partie du trafic régional sera confiée à un autre opérateur que la SNCF, comment identifier le personnel « régional » ?

– la question du transfert des droits. La règle fixée par le Code du travail est le transfert de plein droit des personnels et des contrats de travail au nouvel employeur. Ce transfert concerne également les avantages issus d'un accord collectif ainsi qu'il est prévu à l'article L 2261-10 dudit code. Or, les cheminots bénéficient d'un statut. Dans quelle mesure ce dernier peut-il être assimilé à un accord collectif dans certaines de ses composantes ?

– la question de la gestion des personnels en interne. Les questions antérieures envisagent le cas où le passage à un opérateur privé s'accompagne d'un transfert de personnel. Mais il faut envisager aussi le cas où le transfert ne se fait pas, pour des raisons juridiques ou autres. La difficulté n'est plus

juridique mais économique : la perte éventuelle d'un marché régional – par hypothèse concédé à une société privée – conduirait donc la SNCF à gérer un surplus de personnel rendu disponible par la perte dudit marché.

L'éventuel passage de l'opérateur historique à un opérateur privé laisse donc entier le problème du personnel SNCF affecté au réseau régional. Quelques difficultés ont été identifiées mais sur ce sujet sensible, les obstacles apparaîtront au fur et à mesure de l'application. La liste n'est pas exhaustive.

Il y a évidemment là une difficulté majeure à laquelle, à ma connaissance, ni la SNCF ni l'État ne se sont préparés.

d) La question des gares

La répartition du patrimoine ferroviaire a toujours été un point de friction entre la SNCF et RFF qu'il s'agisse de la voirie, des équipements, des quais et, surtout, des immeubles et des gares. Ces difficultés vont être évidemment accrues avec la percée progressive de la concurrence ferroviaire, notamment sur le trafic régional.

L'ouverture à la concurrence dans les régions est d'abord un enjeu technique, ferroviaire : de quels services le repreneur éventuel aura-t-il besoin ? Comment facturer les arrêts... ? Mais cela fait longtemps que la gare est plus qu'un enjeu ferroviaire pour être aussi un enjeu de développement local. Une gare est c'est aussi un des premiers éléments structurants d'une ville, un lieu de vie et de vibration culturelle... La gare contemporaine est à l'aube de nouveaux bouleversements caractérisés par l'augmentation des trafics, la diversification de l'offre de transport mêlant plusieurs modes de transport urbain, et l'animation : la gare, lieu de passage, devient aussi un lieu de vie, de commerces. Toutes les gares suivent cette évolution, et certains anticipent déjà la fin des hyper surfaces commerciales à l'extérieur des villes, au profit de grandes surfaces à l'intérieur des gares...

Toutes ces questions, ici à peine entrevues, mais cruciales pour le transport ferroviaire, le sont tout autant pour les collectivités locales. La concurrence favorisera l'émergence de nouveaux modes d'exploitation des espaces ferroviaires dans lequel les autorités locales devront prendre une responsabilité déterminante. Le 7 octobre 2008, le Premier ministre a eu la sagesse de confier à Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, une mission de réflexion sur le concept de gare contemporaine (1). Les conclusions de ce rapport sont attendues pour mars 2009.

(1) Mme Fabienne Keller, sénateur (UMP, Bas-Rhin), ancien maire de Strasbourg, a été nommée parlementaire en mission auprès de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et de

3. Perspectives : la nécessaire expérimentation régionale

Nul n'en doute, lorsque l'ouverture se fera, il y aura à la fois une demande de la part des régions et une offre sérieuse de la part d'opérateurs capables qui ont déjà une certaine expérience des dessertes régionales à l'étranger. Veolia est d'ores et déjà le deuxième opérateur en Allemagne ; au Royaume-Uni, des sociétés autocaristes ont opéré et réussi leur reconversion en transporteur ferroviaire et sont vite devenus des acteurs majeurs de ce secteur ; même les opérateurs historiques nationaux, RATP en France, Deutsche Bahn en Allemagne, Chemins de fer fédéraux – CFF – en Suisse, pourraient être tentés par des liaisons régionales en France.

En revanche, si nul ne sait quelle sera l'ampleur de cette ouverture, nul ne doit ignorer l'avalanche de difficultés juridiques, techniques, sociales, qu'elle entraînera.

Dans ces conditions et pour toutes ces raisons, il semble que les enseignements d'une expérimentation sont irremplaçables. L'expérimentation permet de faire émerger l'ensemble des questions pratiques que soulève la mise en concurrence du transport ferroviaire, et permet aussi de bénéficier d'un effet d'apprentissage, utile dans les perspectives d'une éventuelle mise en concurrence des trafics grande ligne

L'argumentation développée dans le rapport au Premier ministre peut être reprise.

« L'expérimentation au niveau local permet peut-être, à l'échelle la plus adaptée, de proposer des solutions et des mécanismes innovants qui seront autant d'atouts potentiels pour faire face à la concurrence ultérieure au niveau des grandes lignes. D'une façon plus générale, il convient de s'assurer que le « plus » apporté par l'effet réseau lié à l'intégration actuelle de l'ensemble des fonctions au sein de la SNCF ne serait pas perdu si une organisation différente devait un jour être retenue.

Une éventuelle expérimentation de mise en concurrence devrait bien sûr être très strictement encadrée. En effet, les obligations en termes de sécurité, de ponctualité et d'efficacité sont bien entendu strictement les mêmes selon qu'un service est assuré à titre habituel ou à titre expérimental.

Une expérimentation pose aussi des questions particulières liées au fait même qu'il ne s'agit que d'une organisation temporaire. En effet, il convient de garantir la

Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. Mme Fabienne Keller est chargée d'une mission temporaire sur le « concept de gare contemporaine ». Elle devra formuler, notamment, des propositions axées autour de trois thèmes génériques : le développement de l'écomobilité, le développement des services et les transformations économiques des quartiers ».

Source : Sénat – Carrefour local – 7 octobre 2008

réversibilité du dispositif en s'assurant que rien ne puisse empêcher un retour éventuel à une situation non-concurrentielle ou un passage à un autre système (...). Il convient aussi, au nom de la réversibilité, de veiller à ne pas mettre en concurrence la totalité d'un réseau régional mais plutôt des sous-ensembles cohérents de lignes constituant des blocs fonctionnels relativement autonomes au sein du réseau.

Pour toutes ces raisons, j'estime que toute expérimentation devrait procéder en deux temps, à l'instar de la régionalisation ferroviaire au milieu des années 1990. Le temps du débat législatif sur une éventuelle expérimentation devra être précédé d'un temps de concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

• Première étape : la concertation à travers le comité de pilotage.

Les régions volontaires devraient avoir la possibilité d'appliquer de façon expérimentale le règlement communautaire sur les obligations de services publics, avec mise en concurrence de plusieurs opérateurs pour le service ferroviaire.

Une concertation sous forme de « comité de préparation » rassemblant les parties prenantes au niveau national apparaît indispensable pour identifier les objectifs, les questions, et définir les conditions concrètes d'expérimentation d'une ouverture à la concurrence, à l'instar de ce qui a été réalisé pour l'expérimentation de la régionalisation. Cette procédure est le gage d'une expérimentation maîtrisée.

• Deuxième étape : le vote de la loi permettant le recours à l'expérimentation.

Conformément aux dispositions de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui consacre par deux fois le principe de l'expérimentation, un quatrième alinéa à l'article 72 consacré aux collectivités territoriales prévoit que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence ».

Il revient dans ce cadre expérimental à la collectivité territoriale d'élaborer la norme en lieu et place des autorités normalement compétentes. Le quatrième alinéa de l'article 72 confie au législateur ou au pouvoir réglementaire, pour ce qui le concerne, le soin d'autoriser cette dérogation. Cette dérogation ne peut avoir qu'un objet et une durée limités.

Dans ce cadre, une loi, traduisant les résultats de cette concertation du « Comité de préparation », autorisera les régions volontaires à appliquer, de façon expérimentale, les dispositions du règlement OSP avec mise en concurrence préalable ; elle précisera, en tant que de besoin, les principes de reprise des matériels et installations affectées au service, et les principes du transfert ou de la mise à disposition, si nécessaire et si souhaité, des personnels de la SNCF à un nouvel opérateur.

Tels sont donc les défis qu'il conviendra de relever pour réussir l'acte II de leur réussite ferroviaire. Ces nouveaux efforts produiront d'autant plus d'effets qu'ils pourront s'inscrire dans un cadre national cohérent. »

La proposition la plus sage serait, tout d'abord, de procéder à une évaluation objective de la régionalisation dans le cadre actuel par la mise en place d'un groupe de travail, avant de se livrer à une expérimentation dans quelques régions-pilotes que seule une modification de la LOTI peut permettre.

Certaines régions ont une sorte de tradition dans ce domaine. Elles pourraient, cette fois encore, s'en prévaloir.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mercredi 11 février 2009 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Hubert Haenel, le débat suivant s'est engagé :

Mme Bernadette Bourzai :

Je vous remercie pour ce point, nécessaire, sur une question si complexe et si importante. Je souhaite rappeler l'implication du député européen Gilles Savary sur ces questions, en particulier lors de l'adoption du règlement OSP, obtenue de justesse.

Je regrette que le rapport, axé sur la libéralisation, ait passé sous silence la directive 2007/59/CE relative à la certification des conducteurs de trains, alors qu'il s'agit d'un élément très important pour la sécurité du transport ferroviaire.

S'agissant du règlement OSP, j'insiste sur le fait que les autorités compétentes peuvent décider d'intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs, et peuvent décider d'attribuer des contrats de service public de transport par chemin de fer, mais ne sont pas obligées de le faire. Cette distinction est importante, car elle permet de nuancer la conclusion du rapport, favorable à une expérimentation de la concurrence. L'expérimentation signifie implicitement que le mouvement vers la concurrence est acquis. Plutôt qu'une expérimentation qui donne une sorte de validation de la concurrence, je préférerais que l'on procède à une évaluation de la situation française, et à une analyse des moyens qui permettraient de redonner une attractivité au transport ferroviaire régional. Mieux vaut s'appuyer sur des services publics qui fonctionnent que de courir après des services privés dont on ne sait combien de temps ils dureront.

Mme Annie David :

Je vous remercie de nous avoir adressé ce projet de rapport à l'avance, car un sujet aussi important demande beaucoup de réflexion et de préparation. Ce rapport vient à point nommé en complément du projet de loi relatif à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires. À cette occasion, j'en profite pour déplorer les modifications constantes de l'ordre du jour puisque l'examen de ce texte a été plusieurs fois repoussé *in extremis*.

Ce travail est très utile car il présente un bilan et une photographie de la libéralisation du transport ferroviaire. Mais sa tonalité générale semble

très favorable à la libéralisation et est même un appel à encore plus de libéralisation, plus vite, et plus complètement. Je ne suis pas favorable à cette libéralisation, qui risque de compromettre le trafic ferroviaire, et qui aura pour effet de favoriser le transport routier, à contre-courant de tous les objectifs environnementaux annoncés, qu'il s'agisse du Grenelle de l'environnement au niveau national ou du paquet « Énergie-climat » européen. Plus d'investissement dans le domaine ferroviaire serait préférable à plus de libéralisation. Quant à l'idée qu'il suffirait de changer quelques mots de la LOTI pour ouvrir le secteur à la concurrence, sachez que je serai là pour m'y opposer, fût-ce à trois heures du matin !

M. Jean Bizet :

Je suis partisan d'une certaine ouverture du transport ferroviaire, non par position idéologique, mais pour manifester mon irritation face à la façon dont fonctionne le service public aujourd'hui. Avec des infrastructures non entretenues, du matériel obsolète, des fréquences raréfiées... la desserte ferroviaire en Basse-Normandie est proprement scandaleuse. L'ouverture à la concurrence devrait permettre d'améliorer le service, car cela ne peut pas être pire. À condition, bien sûr, que la concurrence ne se porte pas uniquement sur les lignes les plus rentables et que la libéralisation se fasse par paquets, en incorporant des dessertes plus mineures ou déficitaires.

M. Bernard Frimat :

Ce problème de la qualité de service est évidemment une préoccupation centrale pour l'usager et les élus, mais n'est pas l'objet du rapport. À l'évidence, moins le réseau apparaîtra rentable et moins il sera attractif pour des concurrents éventuels, et, à l'inverse, il faut bien sûr veiller à ce que la concurrence ne porte pas sur les seuls segments profitables du transport ferroviaire.

La première question traitée dans le rapport est la question politique de la libéralisation. L'évolution récente de la situation économique, en France, et dans le monde, devrait nous conduire à une véritable introspection politique. La démonstration est faite, à l'échelle mondiale, que la dérégulation généralisée et que le « modèle » idéologique concurrentiel conduisent à une impasse, à la crise économique et sociale actuelle. Un certain courant libéral, surtout véhiculé par la Commission européenne, a conduit à considérer que la concurrence n'est plus seulement un moyen d'accéder à une fin, mais un objectif en soi. Il faut plus de concurrence ; toujours plus de concurrence, afin, sans doute, que les îlots de profits qui peuvent subsister dans les services publics soient récupérés par des entreprises privées. Ce modèle a montré son échec, mais la Commission semble persévérer.

Deuxième point : le Président suggère en conclusion une expérimentation. Est-ce la bonne solution ? Une expérimentation induit implicitement que l'évolution testée est acquise. C'est une précaution, une sorte d'essai avant l'application en grand. Mais, plutôt que de consacrer son énergie à expérimenter une solution considérée comme inévitable, je serais plutôt partisan de chercher d'abord les solutions de préserver le service public. Comment rendre le trafic régional attractif ? Il faut bien reconnaître que, malgré les succès enregistrés, il y a encore des marges de progression. Certaines régions par exemple récupèrent les vieilles motrices et les vieilles voitures d'Ile-de-France. La solution n'est pas, et même surtout pas dans la libéralisation, qui risque de conduire à des fermetures de lignes. Le vrai problème est dans les moyens qui font défaut à RFF, obligé de quémander auprès des régions.

Dans le domaine du transport ferroviaire, la France a toujours été en pointe dans la défense du service public. L'implication de Gilles Savary a été citée. La France s'est engagée pour imposer, *in extremis*, le règlement OSP. Je suis persuadé que les régions peuvent éviter la concurrence, et que la France a encore un combat à mener sur la péréquation, la préservation du service public. Faire une expérimentation est une fausse solution de sagesse, c'est mettre le doigt dans un engrenage auquel je m'oppose.

M. Hugues Portelli :

La libéralisation appliquée au transport ferroviaire conduira inéluctablement à fermer des lignes non rentables.

Sur un plan juridique, je souhaite poser la question de la subsidiarité. On peut admettre parfaitement que la Commission pose des règles sur le transport international, mais sa compétence sur le transport régional est discutable. Est-ce à l'Union européenne de s'occuper de transport régional, des rapports des régions avec leurs opérateurs, leurs concessionnaires ? Dans l'affirmative, cela signifie que tout est européen, et donc tout est idéologique.

M. Jean Bizet :

Je reviens sur cette question de fermeture de lignes. J'ai réagi, il y a quelques minutes, comme un élu local en colère, meurtri par les défaillances d'un service public qui n'en a plus que le nom. Je suis d'accord pour dégager des moyens pour améliorer le transport régional, mais que l'on cesse de dire que la libéralisation entraînera nécessairement des fermetures de lignes. Car, c'est déjà le cas, en situation de monopole ; des fermetures de lignes, il y en a tous les ans, parfois, à la stupéfaction générale puisqu'on peut dans le même temps, améliorer une desserte et en fermer une autre. Je pense par exemple au Paris-Granville-Mont-Saint-Michel. Le trafic du Mont-Saint-Michel est

aujourd'hui assuré par une ligne TGV Paris-Rennes-Dol avec une petite correspondance pour le Mont-Saint-Michel. Au détriment de la ligne antérieure. Tout le trafic nord de la région Basse-Normandie est sinistré avant d'être rayé de la carte. Comme je l'ai dit, cela ne peut pas être pire qu'aujourd'hui. La condition d'une ouverture à la concurrence réussie est de raisonner par réseau et non par ligne.

M. Hubert Haenel :

J'entends vos remontrances, justifiées, mais souvent les reproches adressés à la SNCF s'adressent en fait à d'autres. On critique la SNCF parce que c'est l'entreprise la plus connue, emblématique même, alors que le grand public ignore RFF. Mais une grande partie des retards et des problèmes du ferroviaire est liée à l'infrastructure qui concerne RFF. L'état des infrastructures est en effet très dégradé. Une étude commandée à l'École polytechnique de Lausanne a montré que, sur 32 000 kilomètres de voies, 10 000 kilomètres étaient en très mauvais état. C'est bien souvent l'état des infrastructures qui explique les ralentissements, les retards.

La SNCF fait d'autant plus d'efforts que la régionalisation l'y a poussée. Comme le disait l'ancien président, M. Gallois, « *la régionalisation a été le levier qui a transformé la maison* », qui l'a obligée à se remettre en cause, à opérer une véritable révolution culturelle chez les cheminots et les élus locaux. Le succès de la régionalisation ferroviaire est incontestable, considérable. Le trafic a bondi : par exemple, en deux ans, en Alsace, le nombre de trains et le chiffre d'affaires ont été multipliés par deux. Cet accroissement du trafic ferroviaire a permis de supprimer 25 000 véhicules automobiles par jour, avec moins de dépenses d'énergie, moins de CO₂, moins de stress, plus de convivialité. Le bilan est très positif. Des lignes sur le point de fermer ont été rentabilisées, même si le mot est, en l'espèce, plutôt inadapté. Dans la plupart des cas, le transport ferroviaire n'est pas rentable, au sens courant. Les recettes d'exploitation, issues des voyageurs, ne couvrent pas les dépenses. Il n'y a pas d'équilibre économique du transport ferroviaire sans subvention publique, qu'elle vienne de l'État ou des régions.

Quand il y a défaillance, l'État a souvent sa part de responsabilités. D'ailleurs, l'État mène souvent un jeu assez trouble puisqu'il profite toujours d'une embellie, d'une augmentation de recette, pour réduire sa subvention aux régions.

Pour répondre à Mme Bourzai, les paquets ferroviaires étaient justement conçus pour mêler la libéralisation et la sécurité. La directive sur la certification des conducteurs est évoquée dans le projet de rapport qui vous a été envoyé, sans être explicitement mentionnée, mais je vais y remédier. Vous avez raison de relever que le règlement n'impose pas d'obligation aux régions,

qui peuvent choisir entre la SNCF, de gré à gré, ou la mise en concurrence. Cette grande liberté des conseils régionaux doit être soulignée.

Je déplore, comme Mme David, le report intempestif de l'examen du projet de loi sur l'organisation et la régulation des transports ferroviaires. Report d'autant moins justifié que le Gouvernement a déclaré l'urgence sur ce texte.

La péréquation est évidemment une question fondamentale. Surtout en France, puisque le système ferroviaire global fonctionne sur cette règle. C'est donc sur demande expresse de la France que la directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007 relative à la tarification de l'infrastructure ferroviaire traite de cette question. Elle prévoit que les États membres sont autorisés à prélever une redevance sur les entreprises ferroviaires destinée à compenser les obligations du service public.

Sur le plan politique général, je réfute l'argument selon lequel je préconiserais la mise en concurrence. Ce n'est pas exact. La contestation juridique sur la subsidiarité me semble dépassée. Les textes existent et il n'est plus temps de débattre de la compétence communautaire sur ce point. Je prends les textes tels qu'ils sont. Cela ne signifie pas que j'y adhère. Je dis simplement que, puisque la France risque d'aller vers plus de concurrence, autant en mesurer les difficultés avant. Une façon, aussi, de dire qu'il ne faut pas se précipiter. Je suis également tout à fait d'accord avec notre collègue Bernard Frimat pour rappeler que la concurrence n'est pas un objectif en soi. Je partage l'idée d'une évaluation de la régionalisation. J'ai déjà dit que je pensais que cela avait été un plein succès. Cette évaluation pourrait être menée par la Cour des comptes ou par une mission parlementaire. Cette étape est en effet nécessaire avant de procéder à une expérimentation.