



L'accès aux infrastructures ferroviaires

Synthèse de conférence

Université Paris Dauphine-PSL, 22 octobre 2020



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Table des matières

Introduction.....	5
L'accès à l'infrastructure.....	6
L'accès au rail.....	6
L'accès aux installations de service.....	7
Le point de vue de l'opérateur historique.....	8
Le point de vue d'un nouvel entrant.....	9
Échanges avec la salle.....	11

Laurence Daziano

Directrice de la régulation, SNCF VOYAGEURS

Olivier Salesse

Directeur du transport ferroviaire, Autorité de Régulation des Transports (ART)

Claude Steinmetz

Directeur ferroviaire France, TRANSDEV

Éric Brousseau

*Professeur d'économie et management à l'Université Paris-Dauphine-PSL,
Directeur scientifique de la Chaire Gouvernance et Régulation et du Club des Régulateurs*

Synthèse n°56

22 octobre 2020

Imprimé en France

Université Paris Dauphine-PSL

Novembre 2020

L'accès aux infrastructures ferroviaires

L'ouverture progressive à la concurrence de l'accès aux infrastructures ferroviaires nationales va de pair avec une garantie d'équité. Elle pose aussi de forts enjeux organisationnels. D'autant que plusieurs barrières à l'entrée préexistent – répartition des créneaux en lien avec le gestionnaire de réseau, tarification, gestion opérationnelle de la circulation des trains, etc. –, qui pourraient être accentuées, à moyen terme, par les problématiques propres à l'ouverture à la concurrence des lignes régionales non subventionnées. Dans ce contexte, quels sont les outils d'intervention du régulateur ? Quelles mesures peuvent être mises en place par le gestionnaire historique du réseau pour faciliter l'ouverture à la concurrence ? Comment la situation est-elle perçue par les nouveaux entrants ?

Introduction

Éric Brousseau

L'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence a débuté en 1997, avec la séparation des activités de réseau et de mobilité de l'opérateur historique. Elle a ensuite concerné le fret, entre 2003 et 2006, puis le transport international de voyageurs entre 2009 et 2011 et, depuis 2019 et jusqu'en 2033, le transport régional et les lignes non subventionnées.

À compter de décembre 2019, les autorités organisatrices de transport ont eu la faculté d'attribuer les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs par voie de mise en concurrence. À compter de décembre 2020, les entreprises ferroviaires se verront accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure ferroviaire afin d'exploiter des services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs.

Dans cette phase d'arrivée de nouveaux entrants – français et étrangers – sur le marché, l'accès aux infrastructures de réseau est essentiel pour permettre aux usagers de bénéficier d'une offre efficace alors que l'opérateur historique dispose d'un avantage stratégique. Concrètement, il s'agit d'organiser l'accès au réseau, aux gares, aux centres de maintenance et aux informations nécessaires à la planification, la coordination et l'exploitation commerciale.

L'accès aux infrastructures soulève de multiples enjeux organisationnels et, bien entendu, pose la question complexe de la tarification de nombreux équipements qu'il faut partager. Il faut aussi mettre à la disposition des entrants des ressources, par exemple foncières, pour qu'ils puissent déployer leurs moyens. Il convient donc d'examiner comment les acteurs de ce processus appréhendent sa mise en œuvre, étant entendu qu'in fine, l'ouverture du marché poursuit des objectifs d'innovation, d'amélioration du service aux voyageurs et d'utilisation d'infrastructures largement financées par le contribuable.

Interventions

L'accès à l'infrastructure

Olivier Salesse

Directeur du transport ferroviaire, Autorité de régulation des transports

La notion d'infrastructure ferroviaire, dans son acception au sens large, recouvre à la fois le réseau des voies ferrées et les gares de voyageurs, les voies de service pour le triage et la formation des trains, les voies de remisage des trains, les centres d'entretien du matériel roulant ferroviaires et diverses installations comme les terminaux de marchandises, les chantiers de transport combiné voire des stations de gasoil, mais aussi les informations clés qui permettent d'opérer ces équipements et de développer une offre de services. S'agissant d'un monopole naturel, il est nécessaire qu'une régulation garantisse les conditions minimales d'accès normal à un marché.

Pour les services librement organisés, la concurrence en open access démarrera le 12 décembre 2020. S'agissant des services de transport conventionnés (TER, Transilien et trains d'équilibre du territoire), les régions ont le choix entre des appels d'offres et de l'attribution directe (pour les contrats d'une durée limitée à dix ans) jusqu'en 2023, date à compter de laquelle le principe de mise en concurrence systématique s'appliquera à tous les services remis en jeu, sauf exceptions très réglementées.

L'accès au rail

Pour une entreprise ferroviaire désireuse de fournir des services librement organisés, arriver sur le marché est un parcours assez compliqué. La première étape consiste à investir dans du matériel roulant en s'assurant qu'il est compatible avec l'infrastructure – démarche à la charge des entreprises –, étant entendu que ce matériel est un actif assez peu reconfigurable et difficilement réutilisable dans un autre pays européen. Pour les services conventionnés, la situation est un peu différente : l'entreprise qui remporte l'appel d'offres peut réutiliser des matériels roulants exploités jusqu'ici par SNCF et largement financés par les régions. Cela étant, certaines concessions peuvent prévoir un renouvellement de matériel roulant dont l'achat incombe au nouvel entrant sur la base d'un cahier des charges fixé par l'autorité organisatrice, en l'occurrence la région. Or l'accès au marché du matériel roulant n'est pas simple, ne serait-ce que par ce que les constructeurs sont peu nombreux. Il est intéressant de noter, à cet égard, qu'un marché de leasing voire de seconde main se développe en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, pour fluidifier l'achat.

Une autre étape consiste à commander des sillons. Les besoins peuvent être exprimés jusqu'à quatre ans avant la circulation effective. Cela permet à SNCF Réseau, gestionnaire de l'infrastructure, de pré-construire une trame type de sillons, mais aussi d'identifier les éventuels points de saturation. Le processus de commande de sillons fermes débute véritablement deux ans avant la circulation. Ce dispositif s'applique à tous les acteurs, quels qu'ils soient. Les entreprises avec des besoins tardifs, le plus souvent dans le fret, peuvent demander des sillons additionnels ou des modifications. C'est là toute la difficulté de la concurrence rail/route : l'agilité du fret ferroviaire pour répondre à la demande des chargeurs dépend de celle du gestionnaire d'infrastructure à fournir les bons sillons au bon moment. La qualité de service fournie par SNCF Réseau pour les sillons est d'ailleurs un sujet majeur pour le fret ferroviaire en France. Qui plus est, ce processus itératif de commande ne va pas de soi. Il requiert, chez les opérateurs ferroviaires, des ressources humaines et des compétences – ce qui représente un coût – pour entretenir un dialogue industriel avec SNCF Réseau.

Quant au processus de gestion opérationnelle des circulations, il peut également s'avérer complexe.

L'accès aux installations de service

Le législateur français a confié au gestionnaire unique SNCF Gares & Connexions, filiale de SNCF Réseau, le rôle de coordonner l'ensemble de la fourniture des services régulés dans les gares et de proposer un tarif soumis à l'avis conforme du régulateur – même si, dans la pratique, nombre de gares sont exploitées dans un mode dit transporteur/intégrateur, dans lequel c'est l'entreprise ferroviaire qui est la principale voire la seule utilisatrice de la gare qui fournit les services d'information locale et d'accueil des voyageurs. Le gestionnaire concentre ainsi ses effectifs dans les très grandes gares, et coordonne l'ensemble de l'offre de services dans les près de 3 000 gares de voyageurs du territoire.

L'accès aux voies de service (garage et formation des trains) n'est pas aisé non plus, d'autant que ces infrastructures sont rares et peu répliquables. Et si la connaissance locale est indéniable, il manque encore aujourd'hui une cartographie globale.

L'accès aux centres d'entretien du matériel roulant constitue un autre sujet important. Même si les entreprises préfèrent disposer de leurs propres installations, l'accès aux installations existantes permet d'abaisser les barrières à l'entrée dans la mesure où les investissements dans ce domaine sont lourds – jusqu'à une centaine de millions d'euros – et difficilement amortissables.

En somme, l'accès aux infrastructures ferroviaires n'est pas un long fleuve tranquille !

Le point de vue de l'opérateur historique

Laurence Daziano

Directrice de la régulation, SNCF Voyageurs

Depuis le 1er janvier 2020, le groupe SNCF est organisé en une holding et cinq filiales, parmi lesquelles SNCF Voyageurs, dont les installations d'entretien et de maintenance, dites « technicentres », sont ouvertes à la concurrence depuis plus de dix ans.

Les conditions d'accès à ces infrastructures sont contractuelles. La plateforme de services chargée de faire le lien entre les entreprises ferroviaires et les technicentres est logée chez SNCF Réseau.

Un accès dit pur peut être demandé aux installations extérieures et intérieures (accès aux voies, ponts roulants...) ou aux prestations logistiques (complément de sable, liquides...), afin que l'entreprise ferroviaire réalise elle-même ses opérations de maintenance ou les confie à un sous-traitant. Cet accès est garanti suivant des conditions définies et des tarifs pour chaque installation de service.

Les entreprises ferroviaires tierces peuvent également demander un accès aux technicentres pour confier leurs opérations à la SNCF. La contractualisation porte alors à la fois sur l'accès et sur les prestations de maintenance, qu'elle soit préventive ou corrective.

Concernant l'accès aux technicentres pour une prise en charge du matériel roulant, celui-ci peut être soit conduit par l'agent de l'entreprise ferroviaire qui est piloté sur le site par des agents SNCF, soit remorqué par la SNCF, soit conduit par des agents SNCF – à condition qu'ils y soient formés. Les habilitations sont listées pour chaque technicentre. S'agissant des pièces, SNCF Voyageurs fournit les consommables et assure à la fois la révision et la réparation des pièces plus lourdes.

Remarque

Éric Brousseau

En somme, l'organisation de la concurrence est très complexe et le diable est dans les détails.

Le point de vue d'un nouvel entrant

Claude Steinmetz

Directeur ferroviaire France, TRANSDEV

9

Le ferroviaire représente 10 % du chiffre d'affaires de TRANSDEV, qui a des activités ferroviaires dans cinq pays. En France, la priorité de Transdev comme nouvel entrant est le client : l'objectif est que les régions soient satisfaites de l'exploitation effectuée par l'opérateur. Les obligations de résultat sont donc fortes, notamment en termes d'horaires dans la mesure où le transport régional concerne principalement les pendulaires et les scolaires.

Trois leviers de performance existent, dans tous les pays : les hommes (avec un management de proximité), le matériel (bien entretenu, avec du zéro défaut en exploitation, ce qui suppose de la maintenance prédictive et de l'entretien aux heures creuses ou de nuit), et l'infrastructure (le réseau et les installations de service). En l'occurrence, les indicateurs clés de performance font encore un peu défaut en France. Le besoin de coordination entre les acteurs est élevé, également.

Par ailleurs, il existe de véritables barrières à l'entrée. En témoigne le faible nombre de nouveaux entrants déclarés sur le marché national. La licence ferroviaire coûte 1,5 million d'euros, complétée d'un certificat de sécurité, avec un délai d'obtention d'un an. Il faut aussi contractualiser avec l'infrastructure.

Le coût de l'infrastructure est plus élevé en France que dans les autres pays (10,40 €, contre 8,20 € en Allemagne). Il représente 32 % des coûts des entreprises ferroviaires. En outre, la qualité de l'infrastructure française n'est pas au même niveau que celle d'autres pays, et son état dégrade la qualité de service rendu aux usagers, aux clients. Là encore, des relations fortes sont indispensables entre les différents acteurs, pour que les défauts d'infrastructure ne soient pas ressentis dans la production du quotidien.

Dans ce contexte, comment convaincre les nouveaux entrants de venir opérer sur le territoire national ? Flixbus, par exemple, a renoncé à le faire pour des raisons de coûts d'infrastructure. Avec la Caisse des Dépôts et Rethmann dans son capital, TRANSDEV a la capacité financière de le faire. C'est donc un opérateur déclaré. La RATP l'est aussi. De fait, seuls les majors ou leurs filiales (Thello, Arriva...) peuvent se lancer. Aucune start-up ne s'est déclarée.

Les conditions techniques sont complexes également. Un savoir-faire est indispensable, à la fois pour gérer le quotidien et instruire les dossiers. Avec le règne du « tout TGV », les infrastructures sont en mauvais état – laissant la place au règne du « tout travaux », ce qui pose des difficultés pour le fret comme pour le trafic de voyageurs. Et pour cause, même si des sillons ou des droits de passage ont été achetés par les entreprises ferroviaires, ils ne sont pas toujours disponibles.

Pour surmonter ces difficultés, il faut de la transparence et de la compréhension, de part et d'autre. Les différents acteurs en présence doivent impérativement travailler ensemble. L'objectif des nouveaux entrants n'est évidemment pas de faire du SNCF bashing, mais de garantir une ouverture raisonnée, comme cela a été le cas en Allemagne – où l'ouverture, qui est effective depuis plus de 25 ans maintenant, a nécessité de nombreux arbitrages, qui sont encore attendus en France. Il importe aussi que des barrières structurelles non-délibérées ne viennent pas s'ajouter aux barrières stratégiques. Pour les régions, l'ouverture du marché ne doit pas viser à produire seulement moins cher, mais mieux. La concurrence est l'aiguillon nécessaire d'une amélioration de la qualité. D'ailleurs, la SNCF produit de mieux en mieux.

Les appels d'offres sont lancés. La région Sud-Provence-Alpes-Côte d'azur a ainsi ouvert son marché, avec un vrai sujet d'infrastructure : quand celle-ci est vieillissante et saturée, il est difficile pour de nouveaux entrants de faire des sauts de performance. Cela impose de challenger différemment SNCF Réseau et de mettre fin au monde de l'entre-soi. En tout état de cause, le secret de la réussite réside dans l'information donnée. Les données sont fondamentales. Sans information claire et transparente, les régions ne pourront pas faire d'appels d'offres ouverts, les nouveaux entrants seront dans la difficulté et le système ne s'améliorera pas. La problématique d'intérêt général et d'aménagement du territoire est globale. D'où l'intérêt de réfléchir en termes de mobilité.

Remarque

Éric Brousseau

Il ne s'agit pas de prendre des parts de marché, mais de développer le marché et d'améliorer la qualité de service au public.

Échanges avec la salle

Éric Brousseau

Quels sont les outils dont le régulateur dispose ?

Olivier Salesse

Le régulateur s'est vu confier un pouvoir d'avis conforme, donc contraignant, pour la tarification de l'accès aux infrastructures. Le tarif visant à couvrir les coûts, il s'agit d'instruire ceux de l'opérateur, notamment pour l'accès à l'infrastructure. Il s'agit aussi de s'assurer que ce tarif est soutenable. Cela étant, les barrières ne sont pas seulement tarifaires, mais aussi techniques. Pour ces dernières, le régulateur dispose d'un pouvoir d'avis simple. Il peut aussi être saisi pour régler des différends, en juge de première instance, et s'autosaisir en cas de manquement grave et avéré dans les obligations d'accès que doivent fournir les gestionnaires.

La philosophie de la régulation se décline en deux niveaux. Il s'agit d'abord de garantir aux entreprises que leur investissement rencontrera un intérêt économique qui leur permettra d'assurer leur pérennité, l'objectif du monde ferroviaire n'étant pas de réaliser des profits mais de fournir des services innovants et de qualité. La régulation est une médecine préventive. Il convient ensuite de vérifier que les conditions opérationnelles sont bien réunies, et que la réalité est conforme aux documents de référence. Le transport ferroviaire s'inscrit dans le temps long. L'ouverture du marché est nécessairement progressive, dans un monde très normé et pétri d'habitudes, avec une forte contrainte de sécurité. Une sensibilisation permanente des acteurs est donc indispensable. Ce travail de longue haleine nécessite une forme de vigilance du régulateur – lequel se rend régulièrement sur le terrain, pour observer et échanger dans le cadre d'un dialogue ouvert et constructif.

Éric Brousseau

Confirmez-vous que l'opérateur historique doit opérer une mutation culturelle profonde, au-delà des réorganisations formelles ? Et ce, en coopération avec le régulateur et les nouveaux entrants ?

Laurence Daziano

Un travail d'éducation à la régulation et à la concurrence a été engagé il y a plusieurs années chez SNCF Voyageurs. Sur le terrain, quoi qu'il en soit, un cheminot reste un cheminot quelle que soit son entreprise et tous les acteurs ont la culture de la sécurité.

L'opérateur historique conduit aussi des travaux avec le régulateur dans le cadre de la transposition de la législation européenne. En Allemagne, la belle histoire que l'on raconte aujourd'hui a connu des hauts et des bas – entre 1994 et 1999, par exemple, la DB a refusé d'ouvrir ses centres de maintenance à ses concurrents.

Aujourd'hui, le vrai concurrent du rail est la voiture. Plus que jamais, l'objectif est bien d'augmenter la part du rail – pour le transport des voyageurs comme des marchandises –, tant pour des questions d'écologie et de verdissement que de sécurité. Tous les acteurs visent à faire gagner le train, indépendamment de l'angle de vue de chacun.

Éric Brousseau

Quels sont les enseignements de l'expérience allemande, notamment pour améliorer le rythme de l'ouverture à la concurrence en France ?

Claude Steinmetz

L'expérience allemande est très instructive. Arriva et TRANSDEV, qui répondent aujourd'hui aux appels d'offres français, ont des liens forts avec l'Allemagne. Les cabinets-conseils auxquels recourent les régions comptent aussi des Allemands. Le savoir-faire allemand traversera donc naturellement le Rhin, ce qui permettra de gagner un temps précieux.

Aujourd'hui, la DB se félicite de l'ouverture du marché, qui garantit une dynamique. Mais telle n'était pas sa position initiale. La SNCF aujourd'hui cherche à convaincre le corps social que les mutations sont inévitables. Lors de la dernière grande grève, qui plus est, SNCF Réseau a fait l'impossible pour sauver le fret. La culture du cheminot, de défense du train, est très forte, à l'instar de la volonté commune de faire gagner le train au détriment du « tout voiture » ou du « tout camion ». Tous les acteurs, y compris l'État, sont désormais sensibilisés. Un dialogue est indispensable avec les organisations syndicales, également. Tout le monde doit tendre vers le résultat pour améliorer le système. À défaut, le système disparaîtra.

Éric Brousseau

Quelle serait votre conclusion, ce matin ?

Olivier Salessse

Le système ferroviaire est un des pans du système global de mobilité – plus vertueux et respectueux de l'environnement que d'autres modes. Il s'agit de faire en sorte que les trains soient remplis, en redonnant du sens au ferroviaire. L'ouverture à la concurrence constitue un des leviers pour le faire, sous réserve que le service réponde aux attentes et que l'infrastructure soit à la hauteur du service, comme en témoigne l'exemple suédois. Toute la chaîne de valeur doit être au rendez-vous.

Éric Brousseau

Les mécanismes sans couture sont importants, tant en zone rurale qu'en zone urbaine.

Laurence Daziano

Prenez le train, quel qu'il soit ! Il sera plus facile pour tous les acteurs de trouver leur place sur le marché si celui-ci grandit.

Claude Steinmetz

Les mots-clés sont l'anticipation et la simplification, notamment normative. Nous sommes responsables des deniers publics. L'intérêt général prime. L'ouverture sera un plus, avec une infrastructure maîtrisée – même si cet élément a un peu été laissé à l'abandon au cours des dernières décennies.



Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)
<http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr>