

TER : LES ATOUTS DE LA CONCURRENCE

TER : La FNAUT refuse tout défaitisme et dogmatisme

Bien des solutions sont disponibles pour relancer le TER, menacé par la stagnation et même la régression. Parmi elles, l'ouverture à la concurrence (exploitation en délégation de service public) permet, comme le démontre sans appel l'exemple allemand, d'améliorer le rapport recettes/dépenses, d'éviter le cercle vicieux des transferts sur route et d'amorcer au contraire un cercle vertueux de développement du TER, d'économies d'énergie et de réduction des émissions de CO₂.

Le grand mérite de l'étude que nous publions ci-contre est d'apporter des chiffres précis pouvant servir de base à une réflexion sereine sur l'ouverture du TER à la concurrence et susceptible d'éliminer les attitudes défaitistes et les postures idéologiques ou électoralistes.

Bien entendu, la DSP n'est pas la panacée, elle n'aurait par définition aucune influence sur l'état des infrastructures puisqu'elle ne concerne que l'exploitation. Il n'en reste pas moins qu'elle peut jouer un rôle décisif, et les décideurs politiques qui la refusent tout en discorant sur la notion de service public portent une lourde responsabilité. En acceptant le monopole de la SNCF, ils maintiennent en effet un cercle vicieux bien connu sur les lignes fragiles : coût d'exploitation élevé du TER, investissement sacrifié, détérioration de l'offre, régression de la clientèle et des recettes, et finalement transfert sur route contre la volonté des usagers qui perçoivent généralement le car comme "le transport du pauvre".

Ces conservateurs s'enferment d'ailleurs dans des contradictions évidentes :

- ils acceptent la concurrence dans le transport urbain et protestent même quand la fusion Veolia-Transdev limite le nombre des opérateurs potentiels ;

- ils ne s'alarment guère de la concurrence train-car, quand ils ne la favorisent pas, et oublient que les services de cars de substitution font eux aussi l'objet d'appels d'offres.

Pourquoi refuser la concurrence sur le rail et l'accepter sur la route ? Ce dogmatisme est incohérent et mène à un gaspillage d'argent public qui perdure alors même que la demande du public est bien loin d'être satisfaite.

Jean Sivardière ■



Photo : Marc Debrincat

En 2009 (FNAUT Infos n°182), la Cour des Comptes proposait de transférer massivement sur route les services TER afin de limiter la charge financière des régions. Cette perspective de régression du TER réapparaît aujourd'hui suite à l'aggravation des difficultés budgétaires des régions. La FNAUT a cependant montré que bien d'autres solutions peuvent être activées, en particulier l'ouverture du TER à la concurrence (FNAUT Infos n°181). Une étude proposée et réalisée récemment pour le PREDIT par les cabinets Beauvais Consultants, KCW et Rail Concept confirme ce point de vue : l'exploitation en délégation de service public permet d'éviter les transferts sur route, de développer le TER et d'économiser à la fois de l'énergie et de l'argent public. Cette conclusion rend d'autant plus incompréhensible l'attitude des opposants à la concurrence.

L'avenir du TER a déjà été discuté dans FNAUT Infos (n°181, 182, 187, 189, 197). L'alternance politique n'a pas supprimé, comme par miracle, les menaces qui pèsent sur cet avenir : la dégradation des infrastructures menace la pérennité de certaines lignes faute d'une intervention rapide de RFF (Alès-Bes-sèges, Bitche-Sarreguemines) ; et les transferts sur route en heures creuses se multiplient au point que les services ferroviaires deviennent minoritaires sur d'autres lignes (Bourg-Oyonnax).

Mais cette évolution n'est pas fatale. L'étude remarquable des cabinets Beauvais Consultants, KCW et Rail Concept, financée par l'ADEME et la Direction de l'Innovation et de la Recherche du ministère de l'Ecologie, publiée en mai 2012, le démontre sans ambiguïté et met en évidence le caractère trompeur des arguments de la Cour des Comptes.

Trois aspects de l'ouverture du TER à la concurrence ont été appréhendés :

- en Allemagne, le coût par train x km supporté par les autorités organisatrices

a-t-il augmenté ou baissé lors du passage d'une attribution directe à l'opérateur historique, la Deutsche Bahn, à une attribution après appel d'offres ?

- quel impact sur l'offre et la demande, la consommation d'énergie et les émissions de CO₂, peut-on attendre d'une ouverture du TER à la concurrence à l'échelle de la France entière ?

- enfin quel serait, dans le cas d'une ligne précise, la ligne périurbaine Colmar-Metzeral, l'impact sur les finances de la Région d'un recours à une délégation de service public ?

Alors que peu de données chiffrées sont disponibles pour éclairer les décideurs politiques, en raison notamment du caractère confidentiel des coûts d'exploitation du TER, cette étude a permis une estimation des coûts de production, des recettes et, par différence, de la subvention d'équilibre que la Région doit verser au transporteur. Elle a fourni aussi une estimation de l'impact de l'ouverture à la concurrence sur le bilan carbone du transport régional.



Par la loi du 27 décembre 1993, l'Etat fédéral allemand a fusionné la Deutsche Reichsbahn (qui opérait dans l'Allemagne de l'est) et la Deutsche Bundesbahn (qui opérait dans l'Allemagne de l'ouest) pour former la Deutsche Bahn (DB). En 1995, la compétence du transport régional de voyageurs est revenue aux Régions (Länder). Les Régions ont alors créé des autorités organisatrices de transport qui, à leur tour, ont signé des conventions avec la DB, conventions en attribution directe qui prévoyaient toutefois des clauses de mise en concurrence progressive.

En 1995, pour la première fois, 522.000 trains x km ont été attribués après appels d'offres. L'ouverture à la concurrence porte sur un volume qui a augmenté d'année en année : en 2010, les appels d'offres ont concerné 61,2 millions de trains x km. Les appels d'offres des premières années concernaient surtout les TER omnibus (Regional Bahn). Aujourd'hui, des TER rapides (Regional Express) et des RER urbains (Stadt-Schnellbahn) sont aussi mis en concurrence et les lots deviennent plus importants. Des remises en concurrence de services déjà attribués sont intervenues à partir de 2002.

Impact sur l'offre

Le volume total de la production (tous transporteurs confondus) est passé de 591 millions de trains x km en 2000 à 641 millions en 2011 (159 seulement en France), soit une augmentation de l'offre de 8,5 %.

En 2011, le marché du TER mis en concurrence en Allemagne concerne 37,1% du volume total, le reste est attribué directement à la DB. Sur les 238 millions de trains x km qui ont fait l'objet d'un appel d'offres, 154 millions ont été remportés par les concurrents de la DB, principalement Veolia-Transdev, FS Trenitalia (Arriva), HHA/BNEX, et SNCF (Keolis).

Au total, la DB cumule 403 millions de trains x km obtenus en attribution directe et 84 obtenus à la suite d'un appel d'offres soit un total de 487 millions, ce qui représente une part de marché de 76 %.

Impact sur la subvention et sur la fréquentation

Les Régions ont pu réduire leurs coûts de façon significative suite à la mise en concurrence des services ferroviaires. En effet, sur la base d'une analyse portant sur 96 attributions, la réduction du coût pour les autorités organisatrices oscille autour de 2,30 € par train x km, soit environ 25% du montant de la subvention qui était de 9,70 € par train x km (en moyenne pondérée) pour les contrats en attribution directe passés à la DB. Ce montant englobe le coût du matériel roulant et le coût de l'infrastructure. Ce dernier a fortement augmenté entre 2002 et 2009, il est aujourd'hui d'environ 4,30 € par train x km.

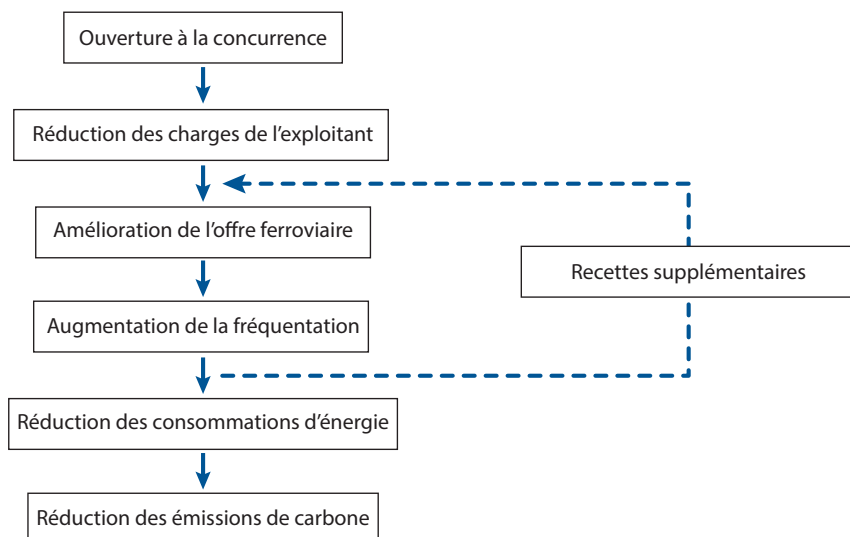
Les coûts de production ne sont pas communiqués par les opérateurs, mais seul le montant des subventions demandées intéresse les Régions.

Plus les lots sont importants, plus les économies que les collectivités réalisent sont grandes. Elles vont de 0,75 € par train x km en moyenne pour les lots de moins de 200 000 trains x km, à 2,80 € pour les lots de taille supérieure à 1 500 000 trains x km.

Quant à la fréquentation du TER allemand, qui était déjà bien supérieure au niveau observé aujourd'hui en France, elle est passée de 34,7 milliards de v x km en 1995 à 39,7 en 2003 et 47,9 en 2010 (source : Statistische Bundesamt (www.destatis.de)).

La délégation de service public est donc une démarche gagnant-gagnant. De 2002 à 2010 : offre +5%, subvention publique -10%, fréquentation +22%, énergie économisée, emploi cheminot sauvé.

Le cercle vertueux du TER



Un cercle vertueux

Un cercle vertueux pourrait être généré en France par l'ouverture à la concurrence selon le schéma suivant :

- de cette ouverture, on attend une réduction des charges de l'exploitant par augmentation de sa productivité et réduction de sa marge bénéficiaire ;
- la réduction des charges de l'exploitant permet une augmentation du nombre de trains x km ;
- cette hausse de l'offre TER engendre une hausse du trafic ferroviaire, une baisse du trafic routier et une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

A cet enchaînement linéaire, s'ajoute une boucle de rétroaction positive qui fait que l'on peut effectivement parler de cercle vertueux. En effet, à l'augmentation du trafic TER correspond une hausse des recettes qui peut, à son tour, être utilisée pour renforcer l'offre.

Bien des mesures peuvent réduire les coûts sans pour autant réduire les salaires : augmentation de la polyvalence du personnel, hausse du temps annuel de conduite, réduction du nombre de circulations avec agent d'accompagnement, réduction des charges de structure, cadencement de la desserte, utilisation d'un matériel roulant plus homogène, adoption d'une signalisation adaptée aux lignes de faible trafic, mise en place d'une billettique embarquée...

Deux scénarios ont été envisagés, le premier combine un nombre limité de ces mesures et le second correspond à un niveau de productivité significativement plus élevé.

Dans le premier scénario dit « - 10% », on suppose une baisse de 10% des coûts que le transporteur maîtrise (coûts hors matériel roulant et péages versés à RFF). Le coût de production passerait ainsi, en France, de 16,49 € par train x km à 14,84 € (en euros 2010).

Dans le scénario dit « - 30% », l'ouverture à la concurrence est suivie d'une baisse de 30% des coûts dont le transporteur a la maîtrise. Le coût de production passerait de 16,49 € par train x km à 11,54 € par train x km.

Les autres hypothèses, simplificatrices, sont communes aux 2 scénarios :

- les Régions réinvestissent toutes les économies réalisées pour financer l'augmentation de l'offre ferroviaire ;
- l'élasticité de la demande (en voyageurs.km) par rapport à l'offre (en trains x km) est de 0,905 ;
- le trafic TER nouveau provient à 100 % d'un transfert depuis la voiture, non d'une hausse de la mobilité.

(suite page 3, colonne 2)

Le cas de Colmar-Metzeral

Cette ligne périurbaine en antenne, à voie unique non électrifiée, est parcourue par 6 autorails X 73500 circulant en unité double. Pour une exploitation efficace, le périmètre d'une DSP limitée à cette ligne semble trop restreint, avec des charges élevées (atelier, charges de structure). Mais il est adapté à une expérimentation. En Allemagne, bien des conventions de cette taille ont été signées initialement.

Toutes les composantes significatives des postes de coût ont été chiffrées. A partir de l'horaire de la ligne en 2010, divers volumes ont été extraits : train.km, heures de roulement, besoin de véhicules, consommation d'énergie, prix des sillons. Les coûts et recettes aux conditions économiques du secteur ferroviaire en France ont été calculés sur cette base (les salaires ont été supposés inférieurs de 10% à ceux de la SNCF, mais un test a montré que c'est la productivité et non le niveau des salaires qui joue un rôle déterminant). Malgré la rareté des données financières disponibles pour le TER de la SNCF, les résultats donnent une vision approfondie de l'impact probable d'une mise du TER en DSP dans un marché concurrentiel peu ou pas développé, où les acteurs ne connaissent pas la totalité de leurs coûts, recettes et risques. Cependant les acteurs, pour la plupart sont internationaux, profiteraient de leur expérience dans les pays où ce marché existe.

Par rapport à l'offre réelle proposée par la SNCF en 2010, le coût du TER baisse de 23 % par la seule mise en DSP (il passe de 18 à 14 €/train.km). Deux scénarios ont alors été envisagés.

- L'offre n'est pas modifiée. Les recettes restent stables, la subvention publique passe de 2,95 à 1,99 millions d'euros (-32%) et le taux de couverture de 30% à 39% : dans cette hypothèse, la Région capte intégralement les gains de productivité de l'opérateur.

- Mais la Région peut décider de ne les capter qu'en partie. Si l'offre est entièrement cadencée et densifiée (+ 47% en train.km, c'est l'offre maximale compatible avec la capacité de la ligne), une nouvelle baisse de 16% du coût (qui passe de 18 à 11,7 €/train.km) peut être obtenue par l'opérateur. La subvention baisse alors de 26 % et le taux de couverture passe à 45,5%. Le développement de l'offre dans le cadre d'une DSP permet un coût d'exploitation de la ligne en baisse (- 5%) avec des recettes en hausse (+ 45 %).

Une densification importante de l'offre (+ 47%) peut donc être financée par une mise en DSP tout en allégeant la subvention régionale de 26 %.

LES RÉSULTATS ATTENDUS EN FRANCE

Rappelons les données 2010 :

- des circulations ferroviaires TER totales de 159 millions de trains x km pour un coût de 3,39 milliards d'euros (soit 21,35 € par train x km, en moyenne) ;

- un coût de 3,4 milliards d'euros et des recettes (compensations comprises) de 1,35 soit, par différence, une subvention d'équilibre de 2,05 milliards d'euros ;

- une fréquentation du TER de 12,9 milliards de voyageurs x km (v.km).

Les variations des différents paramètres - offre, fréquentation, consommation d'énergie, émissions de CO₂ - ont été évaluées dans les deux scénarios « - 10% » et « - 30% ».

Coûts, offre et fréquentation du TER

Dans le scénario « - 10 % », le coût par train x km maîtrisable par l'exploitant est réduit de 1,65 € et passe donc (matériel et infrastructure compris) de 21,35 € à 19,70 €. Pour le même coût total, l'offre peut donc passer à 172,2 millions de trains x km soit une augmentation de 8,3 % par rapport à la situation actuelle. La fréquentation augmente de 7,6% soit 0,974 milliard de v.km supplémentaires.

De cette fréquentation supplémentaire résultent des recettes supplémentaires de 101,8 millions d'euros qui sont réinjectées dans l'augmentation de l'offre, et cette nouvelle augmentation de l'offre conduit à son tour à une augmentation de la fréquentation, et ainsi de suite. Au terme d'un calcul itératif, on obtient 1,59 milliard de v.km supplémentaires (offre + 14%, fréquentation + 12%).

Dans le scénario « - 30 % », le coût par train x km est réduit de 4,95 € et passe donc de 21,35 € à 16,40 €. Pour le même coût total, l'offre peut donc passer à 206,8 millions de trains x km soit une augmentation de 30,1 % par rapport à la situation actuelle. La fréquentation augmente alors de 27,3 % soit 3,515 milliards de v.km supplémentaires. De cette fréquentation supplémentaire résultent des recettes supplémentaires de 367,4 millions d'euros qui sont réinjectées dans l'augmentation de l'offre, et cette augmentation de l'offre conduit à son tour à une augmentation de la fréquentation, et ainsi de suite. Au terme d'un calcul itératif, on obtient 6,45 milliards de v.km supplémentaires (offre + 56%, fréquentation + 50%).

Sans augmenter la subvention d'équilibre qu'elles versent au transporteur, les Régions obtiennent donc une augmentation tout à fait remarquable de la fréquentation des TER de 12 % dans le scénario « - 10% » et de 50 % dans le scénario « - 30% ».

Consommation d'énergie et émissions de CO₂

Le trafic supplémentaire correspond essentiellement à un transfert modal de la voiture vers le train. Par suite, la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ du transport ferroviaire vont augmenter, mais la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ du transport routier vont diminuer.

La consommation du train est de 16,2 gep par voyageur x km, celle de la voiture de 40,4 gep, d'où une différence de 24,1 gep par voyageur x km. Dans les deux cas il s'agit de trajets régionaux, c'est-à-dire de 40 à 50 km.

Les émissions de CO₂ du train sont de 41,0 g eq CO₂ par voyageur x km et celles de la voiture de 125,8 g eq CO₂, d'où une différence de 84,8 g eq CO₂ par voyageur x km. Dans les deux cas, il s'agit, ici encore, de trajets régionaux.

Les bilans énergétiques et environnementaux de l'ouverture à la concurrence dans le transport régional ferroviaire de voyageurs ont pu être estimés, dans ces conditions, respectivement, à :

- 38,3 millions de tep et 134,4 teq CO₂ dans le scénario « - 10% » ;

- 155,6 millions de tep et 546,7 teq CO₂ dans le scénario « - 30% ».

Même dans le cas du scénario « -10% », le moins ambitieux, la réduction des émissions annuelles de CO₂ n'est pas négligeable, elle représente les émissions annuelles d'environ 15.000 Français. L'environnement n'est donc pas invoqué ici comme alibi.

Dans le cas du scénario « -30% », le plus ambitieux, de redéploiement de l'offre ferroviaire, la réduction des consommations d'énergie comme des émissions de CO₂ est 4 fois plus importante que dans le cas du scénario le moins ambitieux. Les émissions de CO₂ évitées correspondent aux émissions d'une agglomération de la taille de Colmar ou Chartres.

Dans les deux cas, le coût à la tonne de CO₂ économisée est nul puisqu'on a raisonné, par hypothèse, à budget régional constant.

Les résultats de la modélisation précédente ont été précisés par une simulation de nature très différente portant sur le cas de la ligne Colmar-Metzeral (voir encadré) : l'abaissement possible du coût du train.km ne fait plus l'objet d'une hypothèse (- 10% ou - 30%) mais il est calculé à partir de données concrètes ; c'est au contraire l'offre qui fait l'objet d'une hypothèse et l'évolution du montant de la subvention publique est alors constatée.

L'OUVERTURE DU SECTEUR FERROVIAIRE

À LA CONCURRENCE ET LES DROITS DES VOYAGEURS

Objet de nombreux rapports et débats, l'ouverture du rail à la concurrence a été rarement traitée sous l'angle des droits des voyageurs. Nous résumons ci-dessous une étude de Marc Debrincat, Jean Lenoir et Audrey Peniguel menée récemment avec le soutien financier de la DGITM.

L'ouverture à la concurrence des services intérieurs peut se faire « par le marché » (des opérateurs offrent leurs services sur un même itinéraire aux voyageurs qui les départagent, comme en aérien) ou « pour le marché » par concurrence préalable pour l'attribution du marché par une autorité organisatrice (délégation de service public). Le premier service sur le réseau français et relevant de l'« open access » international est, depuis le 11-12-2011, la liaison nocturne Paris-Milan-Venise exploitée par Thello.

● L'information horaire et tarifaire

Hors liaisons internationales relevant de l'open access et face à la multiplicité potentielle des opérateurs, un « guichet unique » doit fournir une information horaire et tarifaire complète, multimodale et multi-opérateurs, quel que soit l'opérateur auquel on s'adresse et quels que soient les canaux d'information.

L'information imprimée peut être synthétique, mais doit rester globale et accessible sur tout le territoire national.

L'Union européenne a pour objectif un système de libre accès et de transparence pour les informations horaires. Mais il faut que ces données puissent être globalisées par un ou des systèmes d'information multimodaux afin de gagner en visibilité et cohérence.

Pour l'information horaire, les nouveaux exploitants ferroviaires doivent pouvoir s'insérer dans les dispositifs existants, notamment les guides et sites d'information TER. C'est le rôle des régions et de l'Etat d'y veiller.

Des dispositions législatives sur l'information tarifaire doivent être élaborées et reprises par les conventions, ou par les seuls opérateurs en l'absence d'autorité organisatrice.

● Les tarifs

Les tarifs sociaux (abonnements de travail, réductions pour familles nombreuses, aller-retour populaire,...) sont créés par des textes réglementaires ou législatifs et permettent l'accès à des réductions sous certaines conditions.

Les tarifs conventionnés sont issus d'accords contractuels entre l'Etat et la SNCF afin de mettre en place des tarifs à visée sociale. A ce titre, on peut citer la carte *Enfant Famille* et les tarifs pour les militaires. Le champ de la carte *Enfant Famille* doit être étendu à tous les trains SNCF et à tous les opérateurs.

Le système tarifaire actuel ne concerne que la SNCF, il doit être maintenu et étendu aux nouveaux opérateurs.

- TER : tarif kilométrique dégressif homologué, tarifs sociaux et conventionnés nationaux, tarifs régionaux.

- Intercités à accès libre : prix kilométrique dégressif homologué, tarifs sociaux et conventionnés nationaux.

- TGV et Intercités à réservation obligatoire : prix de marché encadrés et prix maximaux homologués, tarifs sociaux et conventionnés nationaux.

● La distribution

Elle doit être intégrée et interopérable : un seul billet doit couvrir les voyages les plus complexes avec correspondances et emprunt de plusieurs types de trains (nationaux ou régionaux), qu'un ou plusieurs opérateurs ferroviaires soient concernés. La vente des billets à bord des trains pourrait être développée.

Un règlement européen impose, à terme, la normalisation des données relatives aux horaires et aux prix. Les principales informations nécessaires à la réservation et à l'émission de billets seraient interopérables et pourraient être échangées entre les entreprises ferroviaires dans toute l'Union européenne et entre les vendeurs de billets.

En dehors de l'open access international, la distribution doit relever du principe du guichet unique, qui doit être organisé par les conventions pour les relations TER et Intercités, par la loi pour les autres relations intérieures.

● La qualité de service

Elle est attendue en gare, à bord des trains et en cas de situation perturbée. Mais c'est surtout une amélioration rapide de la ponctualité qui est réclamée, même si celle-ci ne dépend que partiellement de l'opérateur ferroviaire. L'amélioration de la transparence et de la pertinence des baromètres de ponctualité est également souhaitée.

Les dispositions prises au préalable par les opérateurs pour l'assistance aux voyageurs (modalités, portée) devront être étudiées de près ; des accords entre opérateurs sont souhaitables.

● L'après-vente

L'indemnisation des retards doit être généralisée à l'ensemble des types de voyages ferroviaires et à tous les opérateurs ferroviaires. L'article 2 du règlement européen 1371/2007 autorisant les Etats à différer l'application des dispositions les plus protectrices des droits des voyageurs (notamment sur l'indemnisation des retards) doit être modifié.

Le rôle nécessaire de l'Etat

Il y a déjà plusieurs années que la FNAUT a fait connaître son intérêt pour une introduction de la concurrence dans le secteur ferroviaire intérieur (trains TER et Intercités), sous condition que les attentes des voyageurs soient réellement prises en compte.

- La concurrence doit être ouverte « pour le marché ». Une modification des dispositions du code des transports (ex-LOTI) relatives au monopole de la SNCF est un préalable.

- L'Etat doit se positionner comme autorité organisatrice pour l'ensemble des dessertes ferroviaires intérieures hors TER et imposer une coordination des différents niveaux de service, qu'il s'agisse de services conventionnés ou non (arrêts, correspondances, fréquences, amplitude horaire).

- Un cahier des charges (qualité de service, offre minimale) doit être défini par l'Etat, surtout pour le marché non conventionné, imposant des accords entre opérateurs pour la réciprocité ou la compatibilité de la distribution.

- La solution du « guichet unique » au sens large (gare, téléphone, internet), multi-opérateurs et multi-modes, pour l'information et la vente à l'échelle de l'ensemble du réseau, est indispensable. Une compréhension globale de l'offre est nécessaire aux voyageurs (une carte des dessertes ferroviaires ou une explication générale du système tarifaire sont difficiles à trouver).

- Le système actuel d'encadrement ou de fixation des prix, qu'il s'agisse du barème kilométrique homologué (TER et Intercités sans réservation), des prix de marché (Intercités avec réservation et TGV), des tarifs régionaux ou des tarifs sociaux, doit pouvoir être appliqué aux nouveaux entrants.

- Des comités de lignes rassemblant les opérateurs, les autorités organisatrices, RFF et les représentants des voyageurs, doivent être mis en place pour l'ensemble des relations.

- La médiation pour le traitement des litiges individuels doit être généralisée à tous les opérateurs.

Conclusion

Selon un sondage récent, la concurrence est perçue comme pouvant avoir un effet favorable sur la consistance de l'offre, les tarifs et la qualité de service.

Une meilleure prise en compte des droits des voyageurs, au niveau juridique et par les « nouveaux entrants », pourrait contribuer au maintien de la confiance dans le transport ferroviaire et, par suite, au développement du report modal. Idéalement, la concurrence doit se faire sur les services et participer à leur amélioration.