LE SECTEUR FERROVIAIRE EN FRANCE

AU MILIEU DU GUÉ
À LA CROISÉE DES CHEMINS

1

LES DATES CLÉ

- 1991 : Texte fondateur : la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991
- 1997 : séparation patrimoniale partielle entre RFF (propriétaire d'une partie de l'infrastructure, gestionnaire de réseau) et SNCF
- 2001 : premier « paquet » de directives UE (droit d'accès équitable)
- 2004 : 2ème paquet (licences et interopérabilité)
- Avril 2006 : ouverture à la concurrence du frêt, anticipée contre une aide de 1,5 milliards €
- 2007 3ème paquet (transports internationaux de voyageurs)
- Loi n° 97-135 du 13 février 1997 création de l'établissement public « Réseau Ferré de France » (RFF) en vue du renouveau du transport ferroviaire
- •Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, créant notamment l'ARAF
- déc,2009 : ouverture des transports internationaux de voyageurs
- A venir : ouverture des autres transports de voyageurs, 4ème paquet ferroviaire

UNE OUVERTURE TRÈS DIFFICILE

- Malgré de nombreux rapports, études, etc,
- Malgré les Assises ferroviaires de la fin de 2011
- Malgré les interventions nombreuses et répétées des Autorités administratives indépendantes (Autorité de la concurrence, ARAF)

PRINCIPAUX AVIS DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE PERMETTANT DE FIXER UN CADRE JURIDIQUE

Secteur ferroviaire

- **Avis n° 08-A-17 du 3 septembre 2008** sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports (projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et collectifs ainsi qu'à la sécurité des transports)
- **Avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009** sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs (saisine d'office)
- **Avis 11-A-15 du 29 septembre 2011** sur un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire
- **Avis n° 11-A-16 du 29 septembre 2011** relatif au projet de séparation des comptes de l'activité gares de voyageurs au sein de la SNCF

Autres secteurs

- Avis 94-A-15 sur la diversification des activités d'EDF et GDF
- Avis 00-A-55Avis relatif à la séparation comptable entre les activités de production, transport et distribution d'électricité
- Avis du 2 décembre 2005 sur la privatisation des autoroutes
- Avis 10-A-04 du 22 février 2010 sur les aéroports

PRINCIPAUX AVIS DE L'ARAF AUTORITÉ SECTORIELLE

- Avis n°2011-002 du 2 février 2011 relatif au **document de référence du réseau** ferré national pour 2012
- Avis n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au **document de référence du réseau** ferré national pour l'horaire de service 2013
- Avis n° 2011-006 du 23 mars 2011 sur le projet de décret relatif au **service gestionnaire du trafic et des circulations** et portant diverses dispositions en matière ferroviaire
- Avis n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux **gares de voyageurs et autres infrastructures** de services du réseau ferroviaire
- Avis n° 2012-014 du 13 juin 2012 sur le projet d'arrêté portant application du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à la détermination des **seuils définissant la catégorie des gares de voyageurs**

DUALITÉ DES PROBLÈMES

Activités en monopole

- **Gestion de l'infrastructure pourquoi ? par qui ? Comment ?**

➢ **les transports** aérien, autoroutier et ferroviaire **ont pour trait commun** de faire l'objet d'une **régulation publique concernant l'accès et la tarification d'infrastructures non reproductibles, qui conserveront le caractère de monopoles malgré une libéralisation des activités de services qui les utilisent, en particulier pour des raisons de coûts ou de rareté des espaces. (avis 10-A-04)**

Activités en concurrence

- **Autour du transport**

➢ puissance de l'opérateur historique source de déséquilibres

❖ intermodalité

❖ services annexes

❖ diversification

➢ Quid des lignes non rentables ?

LA GESTION SÉPARÉE DE L'INFRASTRUCTURE, POURQUOI ?

- Si l'infrastructure est possédée par une entreprise qui détient un **monopole ou une position dominante**

- Si l'accès à l'infrastructure est **strictement nécessaire** pour exercer une activité concurrente sur un marché amont, aval ou complémentaire de celui sur lequel le détenteur de l'infrastructure détient un monopole ou une position dominante

- **Si l'infrastructure ne peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables** par les concurrents de l'entreprise qui la gère ;
- **Si l'accès à l'infrastructure est possible**

➢ **Il s'agit d'une IE qui obéit à un régime juridique déterminé (Avis 02-A-08)**

➢ **Les infrastructures ferroviaires sont des IE** (même si pas explicite pour les terminaux de TCRR) : **droit d'accès non discriminatoire, tarification orientée vers les coûts**

LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE : PAR QUI ?
LES EXEMPLES ÉTRANGERS

Gestion appuyée sur l'opérateur historique

- Allemagne :
- le gestionnaire d'infrastructure est une filiale de l'opérateur historique
- Le secteur a été désendetté

Résultats observables

- présence de concurrents,
- l'opérateur historique reste puissant (soupçons d'abus sur la fourniture d'énergie, enquête DG Comp)

Séparation totale

- Royaume uni : privatisation de la gestion d'infrastructure et démantèlement horizontal (vente d'actifs) :
- nombreux problèmes de sécurité,
- plus d'opérateur national important

LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE PAR QUI ?

Solutions possibles

- Séparation comptable
- Séparation fonctionnelle (muraille de Chine)
- Séparation juridique : filialisation
- Séparation patrimoniale

Solution retenue en France

- Attribution d'une partie de la propriété de l'infrastructure à un GI *ad hoc* (RFF) avec recours nécessaire à un GID
- Gestion par le département « Gares et connexions » de la SNCF (séparation comptable seulement) pour les gares

SOLUTION FRANÇAISE : SÉPARATION PARTIELLE ET GESTION BICÉPHALE

RFF

- Propriétaire (en partie) et
- gestionnaire de l'infrastructure

Mais aussi

Fournisseur de services d'accès

SNCF

- EF exploitant les services de transport

mais aussi

- Sous traitant de RFF (gestion déléguée de l'infrastructure)

Bicéphalisme générateur de difficultés
Confusion des rôles
Rapport de la Cour des comptes 2008

SITUATION ACTUELLE

ETAT

EPSF
- loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 (art L2221-1 C des transports)
-EPA
--délivre des autorisations de circulation
--contrôle le respect des exigences règlementaires.

RFF
-Loi n°97-135 du 13/02/1997
-EPIC
-Propriétaire de l'infrastructure de réseau et des immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport
-Gestionnaire du réseau ferroviaire national

soit RFF assure lui même la gestion de RFN, à l'exclusion de la gestion des trafics et des circulations de l'al 2 de l'art L2111-9 C des transports

soit RFF a recours à des contrats de partenariats ou conventions de délégation de service public (art al 1 L2111-11 C des transports)

SNCF
-EPIC
-Propriétaire des biens de l'al 2 art 5 L97-135 dont
-- biens dévolus à l'exploitation des services de transports ex: gares et entrepôts
--ateliers de maintenance, fabrication, stockage

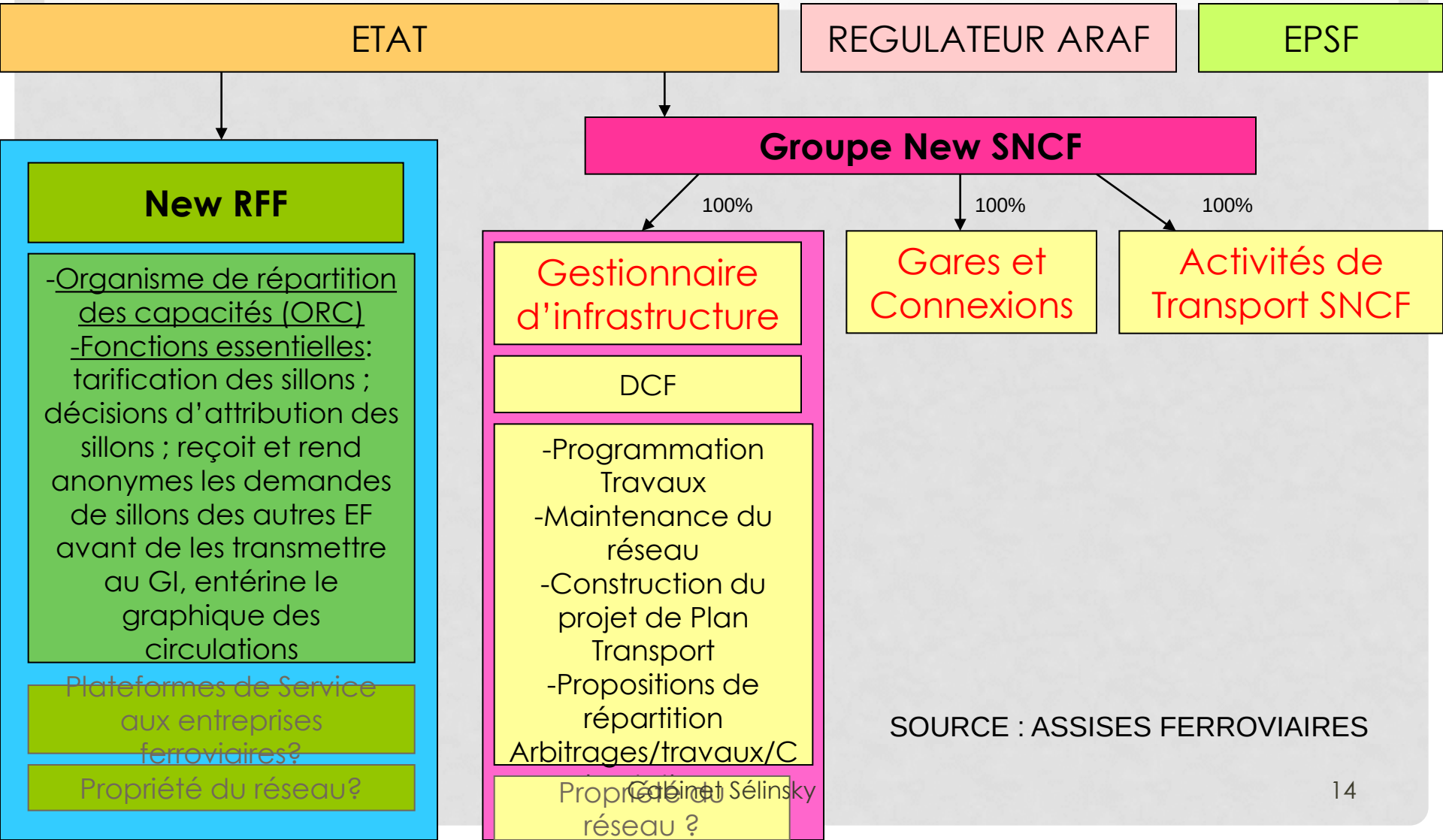
Gestionnaire d'infrastructures
- **DCF (indépendant)** (Direction de la circulation ferroviaire)
- **GI Gares et Connexions**
- **GID (pour RFF) SNCF infra**

Entreprise ferroviaire
- **SNCF Proximité (CD)** (exemple TER, Intercités)
- **SNCF Voyages (LD)** (exemple TGV, ID TGV)
- **SNCF Géodis (fret)** (exemple Fret SNCF, Naviland cargo)

UN (MAUVAIS) EXEMPLE
PANNE DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT COMBINÉ

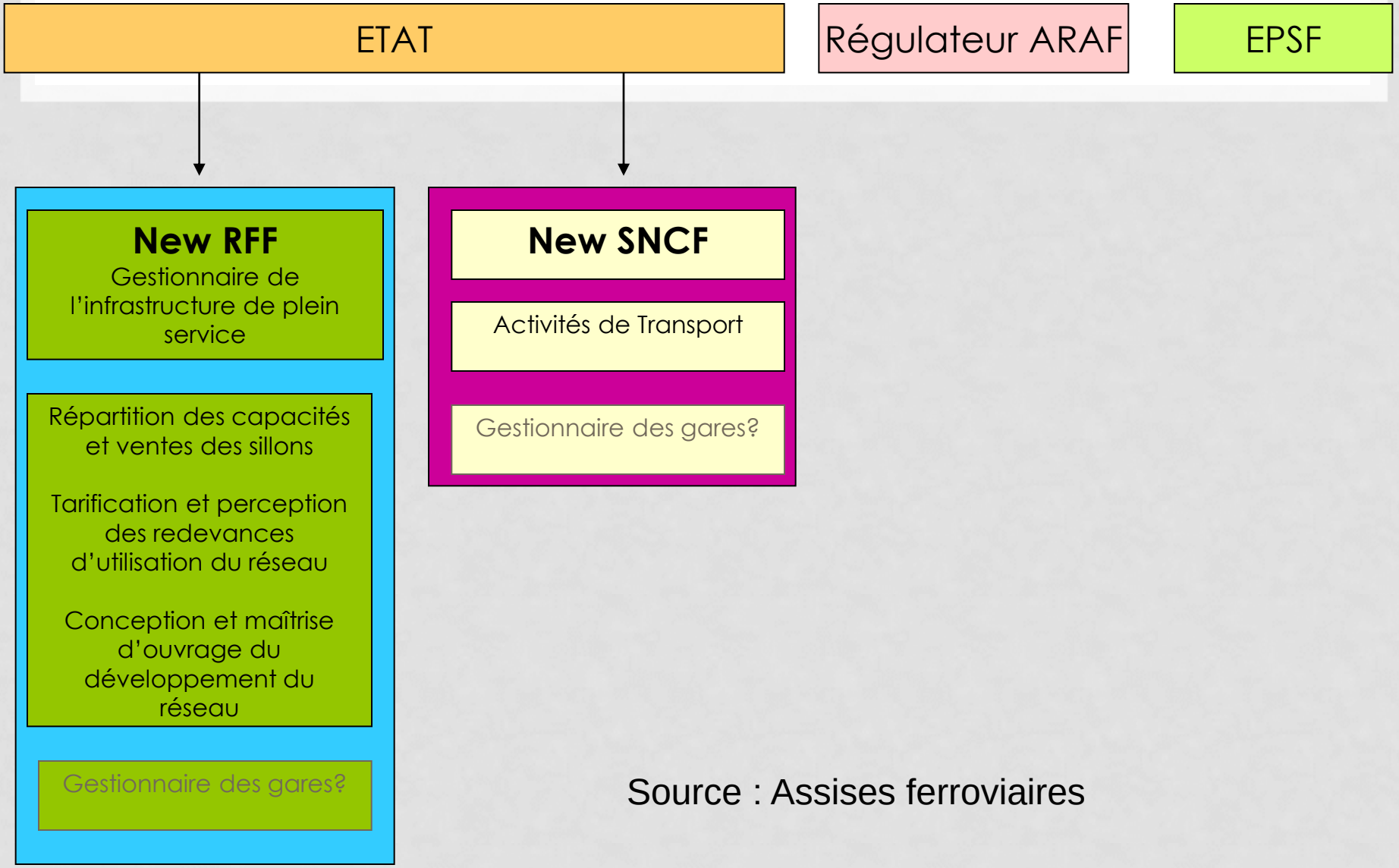
- Les suites de la décision 09-DCC-54 dans le secteur du transport combiné rail-route
- difficultés de mise en œuvre de l'engagement du groupe SNCF consistant à associer les concurrents dans des SAS de gestion des terminaux
- difficultés de RFF dans l'attribution des AOT et la construction d'un modèle alternatif
- difficultés des opérateurs de TC obligés de recourir aux services de manutention réalisés par leurs concurrents à des coûts trop élevés
- 3 ans après la décision, toujours pas de solution !

SCÉNARIO 1 - UNIFICATION DES MÉTIERS DE L'INFRASTRUCTURE AU SEIN D'UN GROUPE FERROVIAIRE PIVOT (LA SNCF)



SOURCE : ASSISES FERROVIAIRES

SCÉNARIO 2 - SÉPARATION INSTITUTIONNELLE SOUS LA DIRECTION DE RFF



Source : Assises ferroviaires

LES GARES

- « Leur gestion serait plus transparente et plus efficace si elle n'était pas confiée à une entreprise exerçant des activités de transport ferroviaire » (ARAF, avis 2011-14)
- Le transfert de la propriété des gares à une entreprise distincte de l'opérateur de services est la solution qui présente « *la plus grande cohérence* » , et mettrait « *fin au morcellement des attributions* » grâce à un «*gestionnaire d'infrastructure indépendant de tout transporteur* » (ADLC, avis 09-A-55)

GESTION DE L'INFRASTRUCTURE COMMENT ?

Allocation des sillons

- ARAF : obstacle principal au développement de la concurrence : risques de discriminations
- « sillons précaires »
- Processus d'attribution complexe et sur-réservations
- Déséquilibre contractuel (force majeure, absence d'indemnité pour non-conformité etc,,)
- Forte asymétrie d'information

tarification

- <u>Principes applicables</u>
- Séparer coûts variables et coûts fixes
- CV calculés par sillons au prorata de l'utilisation
- Forfait (activités en monopole) ou pas
- Si subventions, séparation nette entre tarif éco et tarif effectif

GESTION DE L'INFRASTRUCTURE COMMENT ?

Terminal ou gare (ou espaces en gare)

- Régime des infrastructures essentielles

➢ Si gestion déléguée

- Contrats de délégation de SP attribués après appel publicité et mise en concurrence
- Par site
- Selon critères objectifs, mesurables, non discriminatoire, cahier des charges précis

Services offerts sur le terminal ou la gare

- Des marchés connexes : amont (construction, entretien de l'infra), aval (services rendus aux EF et à leurs clients)

➢ marchés distincts (avis Aéroports et Autoroutes)

➢ Pas distincts (09-DCC-54) ?????

* risques liés à l'asymétrie d'information

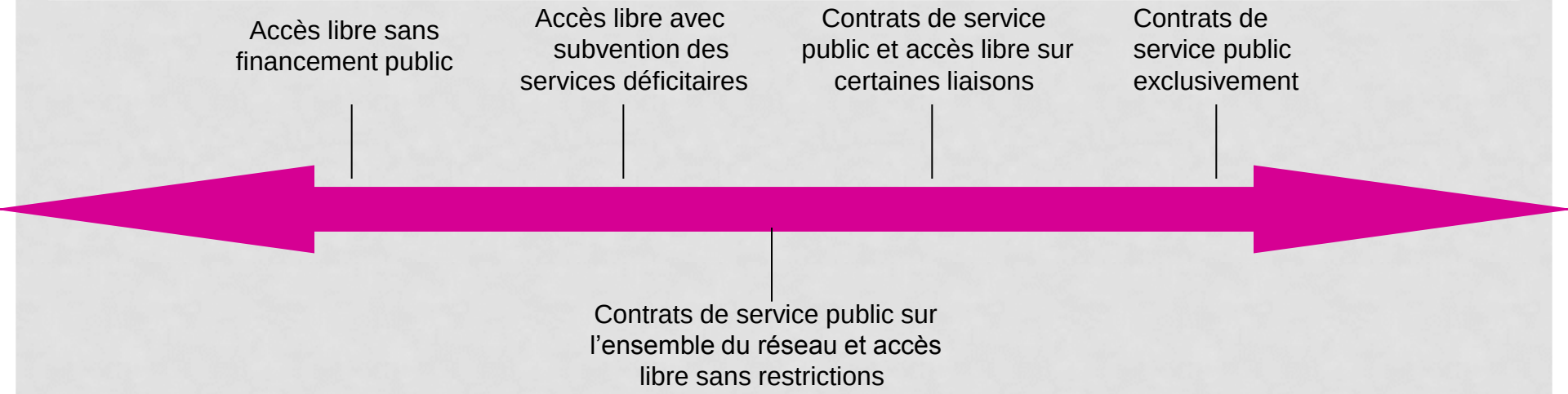
* Discriminations, coût

QUELLE CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DES TRANSPORTS ?

- Un problème dont la solution doit tenir compte de nombreux paramètres :

- Quid des lignes non rentables ?
- Comment évaluer une éventuelle prédation ?
- Quel avenir pour l'intermodalité ? Etc,,,

L'OUVERTURE DU TARNSPORT À LA CONCURRENCE COMMENT ? *



Accès libre sur l'ensemble du réseau
(concurrence dans le marché)

Contrats de service public sur l'ensemble du réseau
(concurrence pour le marché)

(*) source: Rapport Abraham, doc. Fr.

OUVERTURE À LA CONCURRENCE
TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS

La concurrence dans le marché

Caractéristiques

Libre accès à l'infrastructure pour toute entreprise ferroviaire

- Libre fixation du contenu de l'offre de service par les EF
  =>politique tarifaire, services à bord, fréquences, dessertes…

- Concurrence effective sur un même segment de marché
  =>plusieurs EF peuvent être présents sur un même marché
  => Possibilité d'entrer à tout moment sur le marché

Modèle allemand LD

Ouverture à la concurrence dans le marché depuis 1996 pour les services LD
⇒Actuellement la Deutsche Bahn est en quasi monopole

Conséquences

Avantages

- Autonomie dans la fixation des offres de services (pas d'intervention des autorités publiques)

- Baisse des prix et augmentation des fréquences au profit des usagers (sous condition que les coûts d'entrée et de sortie ne soient pas irrécouvrables)

Inconvénients

- Pas de coordination des offres entre opérateurs concurrents (ex: problèmes de correspondances)
- Risque d'instabilité des offres de services (reconfigurations récurrentes)
- Eventuel partage du secteur ferroviaire au détriment du consommateur (si les profits des liaisons rentables financent les liaisons peu rentables)

MODE D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE
MARCHÉ DE TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS

La concurrence pour le marché

Caractéristiques

Exploitation de services ferroviaires dans le cadre de contrats de SP

- Contrat autorités publiques/ EF pour obtenir des droits exclusifs
  =>offre précise sur une durée limitée

- Procédure d'attribution rigoureuse
  ⇒Soit appel d'offres avec mise en concurrence
  ⇒Soit mise aux enchères des droits exclusifs (octroi d'une franchise)

Exemples

-**Royaume Uni**: franchises géographiques attribuées par l'Etat par appels d'offres pour le transport national et régional.
=>Csq: démantèlement de l'opérateur historique

-**Allemagne**: pour le transport régional,seulement les Länders peuvent mettre en concurrence l'opérateur historique pour l'attribution de contrat de SP.
=>Csq: environ 20% des EF sont privés

Conséquences

Avantages

- Offre de services établie par les autorités publiques au-delà du seul objectif de rentabilité
- Fixation d'une offre stable dans le temps et mise en cohérence des services (politique de prix, grilles horaires…)
- La mise en concurrence révèle les coûts des services et réduit les contributions publiques.

Inconvénients

- Adaptation plus lente de l'offre à la demande
- Innovations plus réduites
- Les contrats de SP de trop grande taille peuvent constituer des barrières à l'entrée pour les autres opérateurs
- Processus coûteux d'attribution des droits exclusifs (recours à des conseils juridiques et financiers)
- Niveau des services lié aux subventions publiques disponibles

ANALYSE
L'AVIS 11-A-15
DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

- **Un modèle « pas à la hauteur des enjeux de l'ouverture à la concurrence »** (§50, renvoie Avis ARAF 2011-14)

➢ séparation toujours insuffisante du gestionnaire

- nomination du directeur des gares (régression par rapport au statut de la Dcf)

- édifice particulièrement complexe

➢ absence d'autonomie financière (délégations limitées

➢ insuffisance des règles relatives à l'information : risques de divulgation, sanctions disciplinaires et non pénales

PRINCIPES DE TARIFICATION SOUHAITABLES

Conditions de fond

- Tarif calculé selon des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires
- Tarification orientée vers le coût moyen sauf si forte asymétrie d'information
- Importance de la base de charges et des critères de modularité

Conditions de forme

- Prévisibilité
- Transparence
- Objectivité

- Contrôle ex ante

Les insuffisances relevées

- Critères de modulation des redevances pouvant avantager l'opérateur historique (notamment fréquence d'utilisation de l'infrastructure)
- Récupération des bénéfices issus du périmètre non régulé (système de la double caisse aménagée)
- Tarifs des loyers pouvant être dissuasif pour les nouveaux entrants

Les aménagements attendus

- À court terme
  - ➢ Renforcement de l'autonomie comptable
  - ➢ Renforcement du rôle de l'ARAF dur la confidentialité et sur les tarifs
- À moyen terme
  - ➢ Séparation juridique