

CONTRIBUTION du CESER au RAPPORT GRIGNON**"Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs"**

Rapporteur : Jean-François DAVOUST

Cette contribution fait suite à la saisine par le CESE avant que ce dernier ne se prononce sur le sujet.

Il s'agit donc de nous prononcer sur l'opportunité des propositions contenues dans le rapport Grignon.

Une conférence sur ce thème s'est tenue au siège du CESE, palais d'IENA, le 16 juin 2011, conférence à laquelle ont participé Nicolas CHILOFF, Président de la commission aménagement de l'espace, du CESER Centre, ainsi que Jean François DAVOUST Vice - Président du CESER en charge des infrastructures, transports et TIC.

Plusieurs auditions ont été réalisées pour obtenir un aperçu des différents arguments développés :

- Madame EYMIEU, Directrice Régionale de la SNCF ;
- Monsieur LEPRINCE, Directeur Régional de RFF ;
- Monsieur GARREL, Secrétaire Général de la fédération CGT des Cheminots ;
- Monsieur BODIN en tant que Vice - Président des infrastructures transports de l'Association des Régions de France.

En préambule il est réaffirmé que l'Europe n'impose pas, à ce jour, l'ouverture à la concurrence des TER.

LES PRÉOCCUPATIONS

Elles sont de trois ordres : le service, l'offre et le financier.

Le SERVICE :

Fortement dégradé suite à une déficience d'entretien et de maintenance, les Régions et les usagers sont en attente d'une amélioration nécessaire basée sur quatre points :

- régler la question de la régularité ;
- mettre à disposition des places suffisantes en rapport avec la fréquentation ;
- maintenir la sûreté à bord, et la sécurité ;
- développer la qualité de l'information aux voyageurs.

L'OFFRE :

Malgré une forte implication du Conseil Régional, force est de constater que l'offre n'est pas en rapport avec les attentes concernant :

- l'augmentation des fréquences sur des parcours identifiés afin de stimuler le report modal ;
- le développement de l'attractivité du ferroviaire pour emporter l'adhésion de nouveaux voyageurs ;
- le développement du "Tram - Train" utilisant les étoiles ferroviaires existantes.

Enfin l'aspect FINANCIER :

Par principe il convient de trouver un équilibre entre le coût d'exploitation, le nombre de voyageurs et le coût du billet.

Il concerne donc les questions tarifaires et celles des coûts induits dans la gestion des infrastructures et des matériels. Ce qui pose en filigrane celle des subventions publiques.

UN CONSTAT

Même si la régionalisation a apporté une réponse au développement du ferroviaire, la situation de celui-ci est mise à mal depuis plusieurs années. Les dysfonctionnements ne se comptent plus, et les conditions de transport se sont encore dégradées depuis la mise en place du cadencement, à tel point que le Président du Conseil régional du Centre est allé rencontrer celui de la SNCF pour lui faire part de son mécontentement.

Pourtant l'engagement de la Région en tant qu'Autorité Organisatrice de Transport se situe à un niveau sans précédent, près d'1,5 milliards d'euros depuis le transfert des responsabilités il y a 10 ans, sans avoir en retour ce qu'elle peut être à même d'exiger.

Que ce soit la régularité, le nombre de sillons dédiés ou encore la qualité de service, aucun de ces enjeux n'est aujourd'hui satisfait par les instances dirigeantes de la SNCF. Pour autant il n'est pas question d'en rendre responsable l'ensemble des personnels de la SNCF qui subissent autant que les voyageurs cette disparition progressive du service public ferroviaire. Il s'agit bien d'une responsabilité politique dans la gestion d'une entreprise sous tutelle de l'Etat.

Pour y remédier, la question se pose des moyens à mettre en œuvre alliant financiers et problématiques de management.

C'est dans ce contexte et face à la nécessité de revaloriser les services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs que le Sénateur Grignon a proposé comme solution, une ouverture à la concurrence, sous forme d'expérimentation.

Nous notons que cette démarche ne revêt pas de caractère obligatoire, ce qui pose les limites de l'exercice et la pertinence de l'ouverture à la concurrence.

D'autant que nombre d'interrogations se posent, dont les deux principales délimitent le périmètre de la réflexion :

- pourquoi les intervenants dans le ferroviaire, SNCF et RFF, ont-ils laissé se dégrader la situation du transport régional ?
- pourquoi, au même moment, la seule réponse apportée est celle du Sénateur Grignon qui s'intègre dans la démarche du libéralisme européen, et qu'il n'y a pas d'alternative proposée ?

Des INTERROGATIONS

Aménagement du territoire :

L'interrogation qui vient en priorité concerne l'intérêt d'une éventuelle ouverture à la concurrence au regard de l'aménagement du territoire. La réponse n'est pas évidente.

Comment l'AOT pourra t'elle s'en servir pour satisfaire à l'aménagement du territoire? Nous pensons qu'il faudrait d'abord se référer à la LOTI, laquelle définit les priorités.

Mais est-ce que ce sera plus facile avec un opérateur ou plusieurs? Outre la difficulté de gestion, dans le cas où il y aurait plusieurs opérateurs, il serait nécessaire de définir un cahier des charges strict de la part de la Région encadrant leurs missions.

Or, la mission de service public est déjà mal définie. Ouvrir à la concurrence le sera encore plus.

Il est également indispensable de maintenir l'unicité du réseau qui intègre le réseau régional dans le réseau national.

Traiter ce sujet par le seul biais de liaisons point à point irait à l'encontre de ce principe d'unicité territoriale et d'égalité des citoyens dans l'exercice de leur droit aux transports.

En effet, il faut prendre en considération le fait que les voyageurs organisent leurs trajets au delà de liaisons directes et encore plus au-delà de la région.

La région Centre est entourée de 8 autres régions, dont la région Ile de France. Une éventuelle ouverture à la concurrence pourrait avoir pour effet de mettre les Régions en concurrence entre elles, avec des risques d'inégalités territoriales tant tarifaires que de qualité de service.

Créer de nouvelles lignes ou en ouvrir d'anciennes sont deux points importants du développement du ferroviaire essentiels à l'aménagement du territoire et qui ne seront pas forcément satisfaits par cette expérimentation.

Enfin il convient de se rappeler que l'Etat est une Autorité Organisatrice de Transport (AOT) au même titre que les Régions, et qu'il convient donc de clarifier le rôle de chacun. Une liaison interrégionale telle que pour exemple Nantes - Lyon est à la fois une liaison à vocation nationale conjuguée à une succession de liaisons régionales indispensables à l'équilibre du territoire sur le même parcours.

Préservation des intérêts économiques et financiers

Il s'agit de déterminer l'intérêt pour les collectivités et pour les usagers, d'ouvrir à la concurrence.

Deux analyses s'opposent à partir de la situation existante :

La première considère que concurrence est synonyme de baisse des coûts et d'amélioration du service par l'innovation. Elle laisse sans réponse, faute de données non contestables, des questions essentielles :

- comment interviendra cette baisse des coûts? Sans doute en priorité par une augmentation de la productivité et une meilleure organisation du travail ;
- qu'entend on par innovation dans un domaine aussi rigide que ne l'est le ferroviaire qui concerne principalement le matériel et le service ?
- se pose aussi la question de la gestion des gares même s'il existe une nouvelle entité de la SNCF « gares et connexions ».

La deuxième analyse considère que la concurrence aura plus de conséquences négatives que d'avantages eu égard à l'ensemble des acteurs concernés, usagers, salariés et collectivités.

Concernant la baisse des coûts, quel en sera le levier ?

- au premier chef l'emploi, avec l'abandon des conditions d'utilisation du statut des cheminots de la SNCF accompagné d'une diminution des effectifs ? donc la masse salariale, avec moins d'emplois et un niveau de rémunérations inférieur ;
- une augmentation du prix des billets compensée par celle des subventions publiques ?
- enfin l'évocation des questions liées à la sécurité, alors que ce que demandent les usagers, c'est une amélioration des dessertes et de la régularité, le tout à un prix abordable.

Le CESER considérant que l'ensemble des arguments, quoique parfois antinomiques, doit être pris en considération, propose une analyse contradictoire des arguments.

Question sillons et subventions :

- la question du coût de location des sillons est une stratégie de RFF, elle échappe à la Région ;
- est-ce que les nouveaux entrants paieront un ticket d'entrée pour utiliser le réseau modernisé sur subsides publics ?
- est-ce qu'une ligne moins rentable sera plus subventionnée ?

En fait la question des redevances pour l'utilisation des sillons est fixée par la directive européenne 2001/14. Plus du tiers au titre de la redevance d'accès est désormais acquittée par les collectivités publiques (source rapport du CAS n°41/2011). Il en coûte pour le TER 10 euros par sillon et par Km et 10,6 euros affiché pour le TGV.

Question du matériel :

- les nouveaux entrants utiliseront-ils leur propre matériel ou celui dont dispose actuellement la SNCF (et dont elle est propriétaire même s'il a été payé par la Région) ?
- dans ce dernier cas, est-ce qu'il leur sera facturé ?
- qui entretiendra le matériel des différents opérateurs : les "Technicentres" de la SNCF ou de nouveaux établissements créés pour l'occasion ?

Question de la stratégie d'appel d'offres à la concurrence :

- l'expérimentation si elle voit le jour, portera-t-elle sur un ensemble des liaisons ?
- ou est-ce que cela se fera liaison par liaison, point à point en fonction de leur rentabilité à court terme ?
- est-ce que les opérateurs participeront à la remise en état du réseau ?

N'y a t'il pas un risque de voir la concurrence ne porter que sur les liaisons économiquement rentables même s'il est affirmé le contraire ? Et quel modèle économique sera appliqué ?

Concernant l'innovation, force est de constater qu'elle n'est pas l'apanage du secteur concurrentiel. L'exemple de la privatisation de France Télécom est significatif à cet égard. Elle a entraîné 15 ans de retard pour la fibre optique et des obligations de ne pas proposer de technologies innovantes par l'ARCEP, le régulateur, alors que l'opérateur public était en avance au niveau mondial. Quant aux coûts, il ne s'agit pas d'une question de concurrence dans le cas d'un service rendu au public, mais bien d'un choix politique.

Des arguments développés nous retenons :

Côté positif :

- * Le développement de l'innovation mais sans véritable argument pour appuyer cette thèse.
- * Du nouveau matériel plus simple, moins lourd, donc moins coûteux pour intégrer le "Tram - Train", si les AOT le prennent en compte au niveau infrastructures, ce qui n'est pas le cas actuellement. Pour exemple les "Tram - Train", qui fonctionnent à Mulhouse, Nantes,...etc, concernent les agglomérations et particulièrement les étoiles ferroviaires. Celles de Tours et Orléans pourraient se voir dotées de ce nouvel outil de transport, sans pour autant occulter les problèmes techniques qui se posent.
- * Des gains de productivité éventuels.

Côté négatif :

- * Il faut envisager de rémunérer les actionnaires sur les bénéfices éventuels.
- * De baisser les coûts en influant sur les moyens, comme la baisse de la masse salariale (l'emploi et le salaire devenant variables d'ajustement) et l'augmentation des subventions.
- * Et enfin qui paiera les éventuels déficits d'exploitation ?

L'exemple confirmant ces inquiétudes provient de la SNCF elle-même :

Pour atteindre cet objectif, la direction de la SNCF défend l'idée "qu'il « faut être dans le marché » grâce à une meilleure compétitivité : productivité, réduction des coûts de structures, optimisation des organisations du travail, souplesse et polyvalence des métiers". Elle développe ainsi une stratégie de groupe avec KEOLIS et EFFIA, concurrentielle avec l'EPIC et mène une politique de passerelles entre filiales et EPIC pour les salariés, avec l'objectif de réduire l'emploi cheminot à statut et de réaliser des gains de productivité importants.

D'autre part l'expérience de l'ouverture à la concurrence pour le fret ferroviaire a démontré le contraire des attendus du rapport Grignon :

- 56 milliards de tonnes/km transportées par rail en 2000 et 20 milliards seulement en 2011 : manifestement l'ouverture à la concurrence en 2006 n'a pas freiné cette évolution négative,
- Application d'une autre organisation du travail chez ECR (Euro Cargo Rail) faisant courir des risques pour la sécurité ferroviaire, et une convention collective de niveau inférieur à celle du statut des cheminots de la SNCF.

Rôle des politiques et questions sociales

Au regard des différentes approches, la question des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs interpelle le politique afin de répondre au mieux aux aspirations des populations régionales.

Pour le CESER, l'approche sociale est aussi essentielle que celle uniquement économique. C'est ce qui nous amène à douter de la pertinence d'une seule ouverture à la concurrence qui ne serait pas dominée par le dumping social.

Une réflexion est indispensable pour mettre en place les moyens nécessaires à cette amélioration souhaitée de la régularité, de la qualité des dessertes et du développement du réseau.

Pour ce faire, le CESER propose plusieurs mesures pour atteindre ces objectifs :

- développer l'attractivité du ferroviaire en créant des offres portant l'adhésion des futurs voyageurs ;
- développer le système du "Tram - Train" précédemment évoqué et utiliser rationnellement les étoiles ferroviaires existantes ;
- déterminer un coût du billet acceptable en élargissant les offres tarifaires au-delà du trajet domicile - travail ;
- et surtout traiter de la coordination des différentes AOT pour éviter les doublons et mettant en opposition les offres, comme ce peut être le cas entre Région et Départements.

Qualité de service

Dans le cadre d'une éventuelle expérimentation des points essentiels devront être imposés aux opérateurs :

- régler la question de la régularité ;
- maintenir la sûreté à bord et l'information aux voyageurs ;
- augmenter les fréquences sur des parcours identifiés afin de stimuler le report modal ;
- mettre à disposition des places suffisantes en rapport avec la fréquentation ;
- développer la formation/qualification des nouveaux agents ;
- maintenir le statut pour les agents SNCF et mettre en œuvre une CCN en harmonie sociale avec celle existante des agents SNCF ;
- proposer clairement la transmission des contrats de travail et du statut des agents lors du changement d'opérateur ;
- définir les modalités de réutilisation des matériels roulants et de leur entretien ;

En tout état de cause il faudra un contrôle de cette qualité de service s'inscrivant dans les procédures préconisées par l'Autorité de Régulation de l'Activité Ferroviaire (ARAF) au niveau national.

In fine se pose la situation du réseau ferré, dont le règlement ne relève pas de l'autorité régionale mais de celui des instances nationales. La situation de l'EPIC RFF apparaît comme une hérésie au regard des besoins d'entretien et de développement du réseau qui doivent être assurés en cohérence avec l'opérateur historique.

Pour essayer une comparaison, évoquons quelques expériences menées en Europe

En Suède :

Il y a eu dislocation du réseau entre opérateurs concurrents.
Le report du fret de la route vers le rail ne s'est effectué que suite à une augmentation substantielle des taxes sur le fret routier.

En Allemagne :

Il a été constaté une baisse de la qualité de service, ce qui a généré une action de protestation en 2010. La vitesse des TGV a été abaissée de 300 à 230 Km/h.
Et surtout la concurrence s'est construite sur le dumping social.

En Espagne :

Les conditions de transport se sont dégradées et il est apparu une ségrégation sociale suivant le type de voyage. Aujourd'hui les trains nationaux sont réservés aux classes aisées car inaccessibles aux autres par rapport aux conditions tarifaires.

En Grande-Bretagne :

Dégradation du service, horaires inadaptés, problèmes de sécurité, dysfonctionnements récurrents et augmentation des temps de parcours ont conduit le gouvernement à revenir à une gestion intégrant la puissance publique.

En général, les exemples confirment les craintes exprimées concernant l'explosion des tarifs, la baisse de la sécurité, la baisse de la qualité de service et la diminution des conditions sociales.

CONCLUSION

Le CESER partage pour partie les positions de l'ARF qui considère que rénover et construire les infrastructures est un investissement en réponse aux besoins de demain et pas seulement comme une dépense.

Par ailleurs, le CESER pense que s'il est important de se focaliser sur le seul ferroviaire, la question de la **mobilité** est tout aussi majeure.

Enfin, quant à l'ouverture à la concurrence proposée par le sénateur Grignon, le CESER constate que les conditions complexes de son expérimentation ne sont pas satisfaisantes, et qu'elles ne répondent pas à l'ampleur de la problématique soulevée et explicitée par les intervenants audités.

Ainsi, une analyse de l'évolution du transport ferroviaire de voyageurs en région Centre, par rapport à une optimisation souhaitable entre lignes plus ou moins rentables, amène à considérer qu'une telle mesure risque d'être plus coûteuse financièrement et socialement que bénéfique à terme, alors que d'autres solutions pourraient être mises en œuvre.

En effet ,au delà de cette ouverture à la concurrence, il apparaît que le véritable sujet, l'urgence, tient surtout à **la remise en cohérence du système ferroviaire français** (technique, managérial, économique, social etc.) au service des **usagers** et du développement des **territoires**.