DEBAT SUR LA QUALITE DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE

RAPPORT DE SYNTHESE

Patrick Vieu,
Administrateur général
Conseiller auprès de la Vice-Présidente du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable

- Avril 2018 -

L'auteur remercie l'ensemble des participants au débat pour leur contribution.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 2

CHAPITRE 1 .....
INSCRIRE L'USAGER AU CŒUR DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME FERROVIAIRE 4

CHAPITRE 2 .....
AMELIORER LA COORDINATION DES OFFRES DE SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE EN ELARGISSANT LES MISSIONS DU COOPERE 8

CHAPITRE 3 .....
FAIRE DES GARES DES LIEUX D'EXCELLENCE DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE 15

CHAPITRE 4 .....
ECLAIRER L'AVENIR DU FRET FERROVIAIRE 22

RECOMMANDATIONS 27

ANNEXE : COMPTES-RENDUS DES SEANCES DU DEBAT 30

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°1 – 13 mars 2018 31

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°2 – 21 mars 2018 35

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°3 – 27 mars 2018 40

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°4 – 6 avril 2018 48

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°5 – 10 avril 2018 57

INTRODUCTION

Le besoin d'un dialogue au sein de la « communauté du ferroviaire »

Les recommandations contenues dans le présent rapport sont issues du débat mené pendant cinq semaines, entre le 5 mars et le 10 avril 2018, sur la qualité du service public ferroviaire et qui a associé l'ensemble des parties prenantes du système ferroviaire. Le débat s'est organisé autour de cinq séances sur les thèmes suivants[1] :

- séance n°1 : « La qualité du service public ferroviaire »,
- séance n°2 : « Un rail ouvert à la concurrence, au service des territoires »,
- séance n°3 : « Remettre le rail au cœur de l'organisation des mobilités »,
- séance n°4 : « Pour un usage optimal du réseau ferroviaire »,
- séance n°5 : « Eclairer l'avenir du fret ferroviaire ».

La richesse du débat et la qualité des échanges – en dépit (ou en raison) des différences de positions – ont révélé un besoin de dialogue de la part d'acteurs qui, en définitive, n'ont pas tant d'occasions que cela de confronter leurs points de vue en face à face et d'entendre celui de l'autre. Elles ont aussi illustré l'existence d'une véritable « communauté du ferroviaire » capable de se retrouver sur des valeurs communes et un même attachement au transport et au service public ferroviaires.

Donner à l'Etat les moyens de garantir la cohérence du système ferroviaire

La dynamique du système ferroviaire repose sur la capacité des autorités organisatrices de transport (AOT), des gestionnaires d'infrastructure (GI) et des entreprises ferroviaires (EF) à proposer une offre attractive, à même de s'intégrer dans des solutions multimodales. Mais sa stabilité repose sur la capacité de l'Etat à assurer la cohérence et le bon fonctionnement du système.

Plus le système se décentralise, plus l'offre est plurielle, multimodale et ouverte à la concurrence, plus l'Etat apparaît comme la clé de voûte du système. Il ne s'agit pas là d'un retour au centralisme étatique, mais d'une mission nouvelle qui doit s'adapter à la nouvelle architecture du système, et dont les modalités d'exercice restent largement à inventer.

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs met en évidence des fonctions distinctes, indispensables à la production de l'offre, chaque fonction relevant d'un ou plusieurs acteurs identifiés : **organisation** (AOTF[2] : L.2121-3), **coordination** (SNCF Réseau : Décret 2003-194 et AOTF : L.1211-

[1] On trouvera en annexe les comptes-rendus des cinq séances thématiques.

[2] Autorités organisatrices de transport ferroviaire.

2[3]), **concertation** (HCSTF/COOPERE[4] : L.2100-3 et L.2100-4), **régulation** (ARAFER : L.2131-1).

C'est dans le cadre de cette nouvelle organisation que l'article L.2100-2 du code des transports[5], issu de la loi du 4 août 2014 *portant réforme ferroviaire*, confie à l'Etat le rôle de gardien de la **cohérence** et du bon fonctionnement de notre système de transport ferroviaire tout en définissant les objectifs (ou les missions) stratégiques que la nation lui assigne et que l'Etat a la responsabilité d'assurer ou de faire assurer.

Cependant, en ne précisant pas comment sont atteints ces objectifs, et en ne donnant pas à l'Etat les outils opérationnels pour lui permettre de jouer son rôle, la loi n'est pas allée au bout de la logique. L'Etat s'est ainsi retrouvé en position de se voir assigner par la loi des responsabilités stratégiques sans avoir les moyens de les assumer.

A cet égard, il est paradoxal que la loi n'ait établi aucun lien explicite entre les objectifs définis à l'article L.2100-2 et les compétences ou les pouvoirs attribués aux organismes qu'elle crée aux articles L.2100-3 (Haut Comité du système de transport ferroviaire) et L.2100-4 (Comité des opérateurs du réseau).

Une partie des recommandations des chapitres 1 et 2 ci-après ont précisément pour objet d'établir ce lien en faisant contribuer le HCSTF et le COOPERE aux objectifs stratégiques de l'article L.2100-2, tout en renforçant les liens de l'Etat avec ces organismes.

*

La plupart des constats et recommandations du présent rapport s'inspirent des idées et propositions formulées au cours du débat ou dans les contributions écrites adressées par les participants. Le rapport n'a cependant pas l'ambition de les résumer, tant elles ont été nombreuses et diverses.

Certaines recommandations visent à répondre à des besoins exprimés au cours des échanges, mais sans que se soient dégagées les solutions concrètes pour y répondre. C'est en particulier le cas pour ce qui concerne le traitement des problèmes de coordination des offres – entre trains nationaux et trains régionaux ou entre trains régionaux – qui font l'objet du chapitre 2. Dans tous les cas, les recommandations formulées dans le présent rapport n'engagent que son auteur.

*

* *

---

[3] *« En tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et les gestionnaires des infrastructures coordonnent leurs actions et harmonisent leur politique à l'échelon régional et dans les aires urbaines (...).»* Cet article s'applique notamment au ferroviaire.

[4] Haut Comité du système de transport ferroviaire/Comité des opérateurs du réseau.

[5] *« L'Etat veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national. Il en fixe les priorités stratégiques nationales et internationales. Dans le respect des principes d'équité et de non-discrimination, il assure ou veille à ce que soient assurés : 1° La cohérence de l'offre proposée aux voyageurs, la coordination des autorités organisatrices de transport ferroviaire et l'optimisation de la qualité de service fournie aux utilisateurs du système de transport ferroviaire national ; (...) »*

CHAPITRE 1

INSCRIRE L'USAGER AU CŒUR DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME FERROVIAIRE

Enjeux :

L'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager est au cœur de la réforme ferroviaire. C'est pourquoi celui-ci doit trouver toute sa place dans l'organisation et le fonctionnement du système ferroviaire.

Permettre la consultation et la représentation des usagers et des clients dans la gouvernance du système répond à plusieurs objectifs :

- instaurer un cadre décisionnel à la fois collégial et pluraliste, favorable à la recherche de l'intérêt collectif et à des décisions perçues comme plus légitimes ;
- responsabiliser les utilisateurs des différents services ferroviaires en qualité de parties prenantes à la prise de décision et d'acteurs du système ;
- maintenir le contact avec les réalités du terrain, faciliter la diffusion, la compréhension et l'acceptation des décisions et les retours d'expérience sur la qualité du service ;
- participer à la cohésion de la « communauté du ferroviaire » autour de valeurs et d'objectifs partagés (qualité, professionnalisme, responsabilité, etc.).

De façon générale, il s'agit de répondre aux attentes de la société en faveur d'une plus grande participation des citoyens aux décisions qui les concernent et qui, pour nombre d'entre elles, ont des conséquences directes sur leur quotidien.

Constats :

a) Concernant l'association des usagers aux instances de gouvernance du groupe public ferroviaire, les articles L.2111-15 et L.2141-6 du code des transports prévoient la représentation des consommateurs ou des usagers au conseil d'administration, respectivement, de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités. En application de ces dispositions, SNCF Réseau et SNCF Mobilités comptent chacun un représentant des usagers du transport ferroviaire de personnes et de marchandises à leur conseil d'administration.

En revanche, en précisant que « le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public n'est pas applicable au conseil de surveillance de la SNCF », l'article L.2102-7 exclut la présence de représentants des consommateurs ou des usagers au sein de ce conseil.

b) La représentation des usagers doit également pouvoir se traduire par leur information et leur consultation sur les services organisés par les autorités organisatrices locales. Plusieurs régions animent aujourd'hui des « comités de lignes », instances d'information et de concertation, ouvertes à toutes les

personnes intéressées et qui se réunissent généralement une fois par an à l'initiative de la région pour informer les usagers et les collectivités de l'évolution de l'offre ferroviaire sur chacune des lignes concernées (dessertes, tarifs, qualité de service, travaux, etc.)[6]. Mais outre que les comités de ligne n'ont plus d'existence juridique depuis 2010, l'ouverture à la concurrence appelle la mise en place, auprès des autorités organisatrices régionales, d'une instance à la composition, au fonctionnement et aux missions plus précisément définis et faisant toute leur place à des enjeux comme l'intermodalité ou le choix des matériels affectés à la réalisation des services.

c) Enfin, le dialogue sur la qualité du service public ferroviaire et l'intérêt manifesté par les participants, – attesté par leur assiduité autant que par la qualité des interventions – ont révélé le besoin d'un lieu pour débattre. Un lieu à la fois pluraliste, ouvert et visible, permettant aux parties prenantes de confronter leurs points de vue, de vérifier leurs convergences, de construire des consensus et, plus simplement, de faire vivre la « communauté du ferroviaire ».

Le Haut Comité du système de transport ferroviaire mentionné à l'article L.2100-3 du code des transports a vocation à incarner ce lieu. Instance d'information et de concertation des parties prenantes du système de transport ferroviaire national, il a pour mission de débattre des grands enjeux de ce système, y compris dans une logique intermodale.

Sa composition se caractérise par une large diversité et il est aujourd'hui la seule instance à réunir l'ensemble des utilisateurs du système ferroviaire : représentants des gestionnaires d'infrastructure, des entreprises ferroviaires, des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des grands ports maritimes et des autres exploitants d'installations de service, des opérateurs de transport combiné de marchandises, des partenaires sociaux, des chargeurs, des voyageurs, des associations de protection de l'environnement agréées, de l'Etat ainsi que deux députés et deux sénateurs et des personnalités choisies en raison de leur connaissance du système de transport ferroviaire national. Il est présidé par le ministre chargé des transports.

Or il existe un contraste évident entre la représentativité de cette instance et le caractère symbolique de ses pouvoirs qui se résument à « débattre » et à « encourager la coopération » entre les acteurs, en lien avec les usagers, sur les questions d'accessibilité pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite. Certes, le Haut Comité peut décider, à la majorité de ses membres, de se saisir de toute question relevant de son domaine de compétence et il peut créer des commissions spécialisées pour l'exercice de ses missions, mais le manque de précision sur le contenu de ces missions et l'absence d'un texte organisant son fonctionnement[7] interdisent au Haut Comité de jouer le rôle que l'on pourrait espérer d'une instance ainsi composée. En définitive, sa principale compétence

---

[6] Les comités de ligne avaient été créés par l'article 135 de la loi du 13 décembre *2004 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, réécrivant l'article 22 de la LOTI (loi n°82-1153 du 30 décembre 1982), notamment son 3e alinéa consacré à ces comités. Cet article a été abrogé par l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 *relative à la partie législative du code des transports*.

[7] Comparer par exemple avec le Haut comité de la qualité de service dans les transports dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par le décret n° 2012-211 du 14 février 2012.

est aujourd'hui de donner un avis sur le « rapport stratégique d'orientation » que la loi impose au Gouvernement de présenter avant la conclusion ou l'actualisation des contrats que les entités du groupe public ferroviaire passent avec l'Etat.

Recommandations :

a) Pour tenir compte de l'évolution du contexte et du statut du groupe SNCF, le conseil de surveillance de la société nationale SNCF pourrait accueillir un représentant des consommateurs (transport de voyageurs) et un représentant des usagers (chargeurs). Cette évolution permettrait à ces parties prenantes de participer, par l'intermédiaire de leurs représentants, à la définition des grandes orientations stratégiques du groupe public ferroviaire.

b) L'article 3 bis A du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire adopté le 17 avril dernier par l'Assemblée nationale en première lecture prévoit l'institution, auprès des autorités organisatrices concernées, de « comités de suivi des dessertes » comprenant des représentants des usagers. Ces comités seront notamment consultés sur les modalités d'attribution des droits d'exploitation des différents services de transport – y compris le transport ferroviaire régional de voyageurs – et les projets d'appels d'offres ainsi que sur le rapport d'exécution du titulaire du contrat ou de la convention d'exploitation, la politique de desserte et les correspondances, les tarifs, l'information des voyageurs, l'intermodalité, la qualité de service et le choix des matériels affectés à la réalisation des services. Cette disposition, qui intéresse tous les modes et pourrait donc être intégrée dans le projet de loi d'orientation sur les mobilités en cours de préparation, répond à une attente forte de la part des associations d'usagers des transports, notamment des transports ferroviaires.

c) Pour que la parole des usagers puisse s'exprimer, encore faut-il que les associations d'usagers représentatives disposent des moyens matériels et humains pour le faire. Cette question des moyens devrait également pouvoir trouver une réponse dans le cadre de la loi d'orientation sur les mobilités.

d) Il est proposé d'élargir les missions et les compétences du Haut Comité du système de transport ferroviaire pour en faire un lieu permanent d'études et de concertation entre les acteurs du système ferroviaire et le rapprocher ainsi d'un conseil d'orientation pour toutes les thématiques énumérées du 2°) au 11°) de l'article L.2100-3 du code des transports[8], celles-là même qui doivent être traitées dans le rapport stratégique d'orientation sur lequel le Haut Comité rend un avis.

---

[8] Politique nationale en matière de mobilité et d'intermodalité, orientations en matière d'investissements dans les infrastructures de transport, actions envisagées pour favoriser la complémentarité entre les différents services de transport de voyageurs, avancement du déploiement des systèmes de transport intelligents, stratégie ferroviaire de l'Etat concernant le réseau existant et les moyens financiers qui lui sont consacrés, situation financière du système de transport ferroviaire national et ses perspectives d'évolution, politique nationale en matière de fret ferroviaire, enjeux sociétaux et environnementaux du système de transport ferroviaire national, actions envisagées pour améliorer la compétitivité du mode ferroviaire par rapport aux autres modes de transport, articulation entre les politiques ferroviaires nationale et européenne.

Outre ses attributions actuelles, le Haut Comité pourrait participer à l'observation et au suivi des aspects économiques du transport ferroviaire, notamment à travers l'analyse comparée des coûts, et diffuser toutes informations utiles sur ce sujet et sur les analyses économiques réalisées à sa demande.

Les compétences et les prérogatives du Haut Comité seraient élargies :

- il pourrait être saisi pour avis par le ministre chargé des transports de toute question relative à la qualité du service rendu aux voyageurs et aux relations entre les opérateurs des services de transport ferroviaire et les voyageurs dans le domaine de la qualité de service ;
- il disposerait d'un pouvoir d'avis et de recommandation sur toute question en lien avec le transport ferroviaire ;
- il pourrait initier des travaux de recherche et des études socio-économiques concernant les transports ferroviaires en sollicitant, par l'intermédiaire du ministre chargé des transports, des organismes spécialisés comme le CEREMA, le CGDD (service de la donnée et des études statistiques), l'IFSTTAR ou l'AQST.

Dans le cadre ses travaux, il pourrait, comme cela a été fait au cours du débat sur la qualité du service public ferroviaire, auditionner des experts.

*
* *

CHAPITRE 2

AMELIORER LA COORDINATION DES OFFRES DE SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE EN ELARGISSANT LES MISSIONS DU COOPERE

Enjeux :

La capacité de circulation mise à la disposition des utilisateurs du réseau ferroviaire est une denrée rare. C'est une ressource partagée dont la répartition doit être optimisée dans l'intérêt de tous les utilisateurs. Cette optimisation globale, dont la responsabilité incombe à SNCF Réseau, peut parfois être en conflit avec les attentes des demandeurs. On est ici à l'interface des enjeux techniques (et de sécurité) et des enjeux de qualité du service portés par les autorités organisatrices de transport régionales.

a) Du côté de l'organisation des transports, les régions attendent du gestionnaire de réseau et de l'entreprise ferroviaire qu'ils proposent une offre conforme à leurs exigences pour ce qui concerne aussi bien les caractéristiques des dessertes qu'elles financent (fréquence, régularité, fiabilité, ponctualité, accessibilité, confort, informations, etc.), que la cohérence de ces dessertes avec l'ensemble des offres de transport intéressant leur territoire (horaires des correspondances, intégration tarifaire, billettique, etc.).

b) Du côté de la programmation, l'optimisation de l'offre de capacité en vue de satisfaire au mieux la multitude des demandes – chaque année, six millions de demandes de sillons sont traitées par le gestionnaire du réseau – est un exercice d'une extrême complexité. Aujourd'hui, ces demandes sont satisfaites dans le cadre du processus de coordination, fondé sur des itérations avec les demandeurs et de très nombreuses consultations[9]. Pour celles de ces demandes qui resteraient non satisfaites, le document de référence du réseau (DRR) prévoit un dispositif d'arbitrage[10] des conflits résiduels qui peut aboutir à une procédure de règlement des litiges en cas de contestation de l'arbitrage[11].

---

[9] La directive 2012/34/UE (art. 3 § 22) entend par « coordination » « la procédure mise en œuvre par le GI et les candidats afin de rechercher une solution en cas de demandes concurrentes de capacités de l'infrastructure. » La procédure de coordination est régie par l'article 46 de la directive, transposé en droit français par l'article 21-2 du décret n°2003-194 qui prévoit que SNCF Réseau, quand il est confronté à des demandes concurrentes, s'efforce, par la coordination des demandes, d'assurer la meilleure adéquation possible entre celles-ci.

[10] Jusqu'à présent, il semble que SNCF Réseau n'ait jamais eu à appliquer formellement la procédure d'arbitrage, le processus de coordination ayant permis de trouver des solutions satisfaisant les différents demandeurs. L'ouverture du marché devrait accroître la probabilité que des conflits apparaissent entre trains commerciaux (*open access*), en particulier pour l'obtention des meilleurs sillons en heure de pointe.

[11] Cette procédure, prévue par l'article 46 de la directive 2012/34/UE et décrite dans le DRR, est sans préjudice des compétences reconnues à l'ARAFER en la matière. Elle intéresse spécialement la répartition des capacités de l'infrastructure et est encadrée dans un délai très court : dix jours. Pour le reste, les Etats membres sont libres de l'organiser comme ils l'entendent. En particulier, le droit européen n'impose ni n'interdit qu'elle soit conduite sous la direction du gestionnaire du réseau (SNCF Réseau) ou que la décision finale soit prise par lui ou par une autre institution (on notera qu'en Suisse, c'est l'Office fédéral des transports qui maîtrise cette procédure).

c) Au-delà de la complexité des informations à traiter qui fait appel au calcul algorithmique, l'enjeu est celui des critères de priorité pris en compte par SNCF Réseau pour traiter les demandes qui lui sont adressées. Actuellement, que ce soit dans le cadre de la coordination ou dans celui de l'arbitrage, les sillons sont alloués en privilégiant l'ordre de priorités (décroissantes) suivant :

- les trains les plus rapides (TGV),
- le caractère anticipé de la demande (sillons préconstruits fret et voyageurs et, au sein de cette catégorie, d'abord les demandes les plus anticipées (sillons accord-cadre) puis les demandes pour le plus grand nombre de jours),
- les sillons à la fois de plus longs parcours et les plus fréquents sur une année (plus de 200 jours/an),
- les sillons de plus long parcours moins fréquents (commandés moins de 200 jours/an).

Comme le débat l'a bien mis en évidence, cet ordre de priorité est, de fait,[12] défavorable au fret – dont les trains sont moins nombreux et fréquents que les trains de voyageurs.

On voit comment se heurtent ici les enjeux techniques (optimisation de l'offre de capacité) et les enjeux de politique ferroviaire (priorités à certains services). Or, si l'Etat veut éclairer l'avenir du fret ferroviaire, il doit s'intéresser de plus près à la manière dont sont définies les priorités d'accès au réseau dans l'exercice de coordination et imposer, au besoin, des garanties d'accès minimales pour le fret.

> La directive 2012/34/UE prévoit qu'en cas de saturation de l'infrastructure (c'est-à-dire quand l'offre ne permet pas de répondre favorablement à toutes les demandes de capacité), le GI peut appliquer des critères de priorité à la répartition des capacités qui doivent tenir compte « *de l'importance d'un service pour la collectivité, par rapport à tout autre service qui serait de ce fait exclu.* »
>
> « *Afin de garantir le développement de services de transport adéquats dans ce cadre, en particulier pour répondre à des exigences de service public ou pour favoriser le développement du fret ferroviaire national et international, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires, dans des conditions non discriminatoires, pour que ces services soient prioritaires lors de l'attribution des capacités de l'infrastructure* » (art. 47 § 4).

En définitive, trois enjeux majeurs se dégagent autour du thème de la coordination : 1°) L'optimisation globale de la capacité du réseau ; 2°) la satisfaction maximale des demandes des autorités organisatrices dans une vision intermodale de l'offre de transport dans la région et 3°) la prise en compte des priorités du système ferroviaire national dont l'Etat devrait fixer le cadre, notamment pour le fret. Ces enjeux militent pour introduire dans les procédures de coordination, d'arbitrage et de règlement des litiges à la fois plus de collégialité et plus de transparence.

[12] Situation de fait et non de droit, la directive 2012/34/UE (art. 45 § 2) n'autorisant la priorité à certains services qu'en cas de saturation de l'infrastructure (art. 47) ou pour des infrastructures spécifiques à utiliser par des types déterminés de trafic (art. 49).

Constats :

a) Les problèmes de coordination recouvrent des réalités différentes, exprimées ou vécues par les autorités organisatrices et les entreprises ferroviaires :

- cas d'un TER ou d'un train métropolitain (Transilien, tram-train) dont le départ/l'arrivée est programmé(e) quelques minutes avant/après l'arrivée/le départ d'un TGV ou d'un Intercités ;
- demandes concurrentes de sillons entre un TER (un Transilien ou un tram-train) et un TGV ou un Intercités, ou entre un train de fret et un TER ;
- annulation (ou non-délivrance) de sillons préconstruits pour cause de travaux (imprévus ou non) ;
- désaccord entre deux régions sur le principe ou sur les modalités d'exploitation (fréquences, dessertes, tarification, etc.) d'une ligne jugée essentielle à l'équilibre des territoires par l'une d'elle mais pas par l'autre[13].

Certaines de ces difficultés ont pour origine les divers aléas qui affectent l'exercice de programmation : chantiers non prévus, incidents d'exploitation, décisions d'exploitation rendues nécessaires par l'état de la voie ou sa dégradation prématurée, demandes de sillon de dernière minute, etc. Ces aléas peuvent avoir pour effet de déformer la « trame horaire systématique »[14] (« trame 2h » et « fenêtres travaux ») qui sert de base, avec le « graphique 24h » et les prévisions de travaux, à la construction de l'horaire de service annuel.

b) De façon plus large, la majorité des problèmes à régler à l'occasion de la coordination ont un lien avec le processus d'allocation des capacités et la manière dont est conçu, organisé et conduit ce processus. Sans parler de « boîte noire », il existe un besoin de transparence dans la procédure d'arbitrage et de règlement des litiges en cas de conflit résiduel mettant en présence plusieurs demandes concurrentes pour un même sillon qui n'ont pu être traitées dans le cadre de la procédure de coordination prévue dans le DRR. Or ces problèmes de coordination doivent pouvoir être gérés avec la plus grande transparence.

c) La loi du 4 août 2014 *portant réforme ferroviaire* a introduit dans le code des transports un article L.2100-4 instituant auprès de SNCF Réseau un comité des opérateurs du réseau (COOPERE), composé de représentants des EF, des

[13] Deux exemples cités par Pascale Boyer, députée des Hautes-Alpes, au cours des débats parlementaires. Le premier est celui de la ligne Oyonnax-Saint Claude : deux régions étaient concernées, et la région Auvergne-Rhône-Alpes a décidé de fermer cette ligne. Le second exemple est celui de la ligne Grenoble-Gap, où la région Provence-Alpes-Côte d'Azur souhaite investir et pas la région Rhône-Alpes.

[14] La « trame horaire systématique » est construite sur le principe du cadencement. Elaborée très en amont (entre fin A-5 et avril A-2), elle a pour objectif de structurer l'organisation des sillons fréquents entre eux (par axe) et autour des nœuds du réseau (correspondances), sur un intervalle horaire de deux heures. Les sillons fréquents sont ceux correspondant à des trains circulant au moins quatre fois par jour dans la période diurne (6h – 21h) dans des conditions techniques et commerciales identiques (ce type de sillons répétitifs s'appelle une mission). Source : DRR

exploitants d'installations de service reliées au réseau ferré national (RFN), des AOTF, des autres candidats et des autres GI[15].

Le COOPERE, qui se réunit au moins quatre fois par an, constitue l'instance permanente de consultation et de concertation entre SNCF Réseau et ses membres. Il est informé des choix stratégiques effectués par les GI, dont SNCF Réseau, relatifs à l'accès au réseau ferré national et à son optimisation opérationnelle. Le contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau lui est transmis.

Il adopte une charte du réseau destinée à faciliter les relations entre SNCF Réseau et les membres du comité et à favoriser une utilisation optimale du RFN, dans un souci d'efficacité économique et sociale et d'optimisation du service rendu aux utilisateurs. Cette charte prévoit, à titre de recommandation et dans le respect des règles relatives à l'utilisation du RFN, notamment celles des DRR :

- les règles opérationnelles de bonne conduite pour l'utilisation du réseau ;
- l'organisation des relations entre les membres du COOPERE[16].

La charte et ses modifications sont soumises à l'ARAFER[17].

Sans préjudice des compétences exercées par l'ARAFER ou des voies de recours prévues par les lois, règlements et contrats, le COOPERE peut être saisi, à fin de règlement amiable, des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la charte du réseau.

Un décret du 10 juillet 2015 renvoie à un règlement intérieur adopté par le COOPERE et approuvé par arrêté du ministre chargé des transports le soin de fixer ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Ce règlement prévoit notamment la création, au sein du COOPERE, de groupes de travail thématiques et les conditions dans lesquelles il peut être saisi à fin de règlement amiable. Il prévoit enfin que des représentants de l'ARAFER, de la SNCF et du ministre chargé des transports « peuvent être invités » à participer, en qualité d'observateurs, aux réunions du COOPERE.

---

15 En vertu de l'article 5 de l'arrêté du 26 août 2016 *portant approbation du règlement intérieur du comité des opérateurs du réseau*, les membres du COOPERE, au nombre de 30 en plus du président, sont désignés par SNCF Réseau pour deux ans renouvelables, après consultation des associations représentatives. Les 30 membres sont répartis en trois familles représentant : 1°) les GI et les exploitants d'installations de service (8 membres, dont au maximum 4 représentant SNCF Réseau) ; 2°) les EF (12 membres) et 3°) les AOT et autres candidats, hors EF (10 membres, dont 6 membres représentant les conseils régionaux).

16 Voir décret n°2015-844 du 10 juillet 2015. La charte du réseau, dans la version du 13 décembre 2017, est un document de 19 pages composé d'un préambule et de deux parties consacrées respectivement à l'organisation des relations entre les membres du COOPERE et aux règles opérationnelles de bonne conduite qui portent sur quatre sujets : 1°) la programmation amont des travaux et de la capacité ; 2°) la trame horaire systématique ; 3°) la priorisation des circulations et 4°) le processus de vérification de la compatibilité des matériels roulants avec l'infrastructure. Elle comprend trois annexes présentant notamment le processus opérationnel de gestion des situations perturbées en cas de crise grave.

17 Dans ses avis, l'ARAFER se montre particulièrement attentive à deux points : 1°) l'absence d'empiètement de la charte du réseau sur le DRR et 2°) l'absence de différence de traitement et d'information entre les utilisateurs du réseau qui sont membres du COOPERE et les autres utilisateurs.

d) En définitive, l'examen de ces dispositions montre que :

- Le dispositif instauré par l'article L.2100-4 du code des transports (COOPERE et charte du réseau) joue un rôle complémentaire d'amélioration du dispositif d'attribution des capacités régi par le décret n°2003-194 du 7 mars 2003 *relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire* et précisé par le DRR.
- La vocation de la charte du réseau, éclairée par les avis de l'ARAFER, consiste, *in fine*, à apporter des compléments ou des précisions opérationnelles au DRR (sorte de *soft law* visant à préciser l'application des règles d'accès au réseau).
- Les travaux du COOPERE, notamment de ses groupes de travail, ont pour objet, soit de définir des règles de bonne conduite opérationnelles qui ont vocation, selon l'ARAFER, à figurer dans la charte du réseau[18], soit d'améliorer l'écriture du DRR[19], soit de partager des retours d'expériences dont les enseignements pourront servir à compléter la charte du réseau.
- La mission attribuée au COOPERE de règlement amiable des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la charte du réseau n'a qu'une portée limitée, le comité apparaissant comme une instance technique de consultation et de concertation (échange d'informations, partage d'expériences, échanges de bonnes pratiques, études conjointes, etc.) qui adopte l'essentiel de ses décisions par consensus[20].

Compte tenu, d'une part, des liens entre la charte du réseau et le DRR, d'autre part, du rôle du COOPERE dans l'élaboration et l'enrichissement de la charte, il est proposé d'élargir la compétence du COOPERE au suivi de certains aspects de l'application du processus d'attribution des capacités figurant dans le DRR et de le faire contribuer au règlement des difficultés de coordination évoquées plus haut.

Recommandations :

a) Pour offrir une voie de recours aux acteurs concernés, il est proposé que la loi ouvre la possibilité à une AOT (y compris l'Etat), un GI ou une EF de saisir le COOPERE sur une demande d'avis ou de conciliation concernant un différend lié :

- soit à la cohérence de l'offre de service aux voyageurs,
- soit à la coordination des autorités organisatrices de transport ferroviaire,
- soit à l'optimisation de la qualité de service,

ces trois thèmes correspondant aux trois objectifs mentionnés au 1°) de l'article L.2100-2 sur les missions du système ferroviaire.

---

[18] Par exemple concernant le dispositif actuel d'admission du matériel roulant sur le RFN.

[19] Par exemple concernant les règles de priorisation des circulations en phase opérationnelle qui visent à accorder la priorité à certains trains de fret « d'intérêt général pour la nation » (annexe 5 du DRR) ou la construction de la trame horaire systématique.

[20] A l'exception des décisions d'adoption de la charte du réseau et de modification du règlement intérieur et de la charte du réseau.

b) Ensuite, l'Etat, dont la présence au COOPERE deviendrait, comme celle de l'ARAFER, de droit, pourrait saisir le COOPERE pour des demandes d'avis ou d'études techniques sur tout sujet visant à l'amélioration de la procédure d'accès au réseau régie par le décret n°2003-194 et par le DRR, voire sur toute question liée à la réalisation des grands objectifs visés à l'article L.2100-2.

Parmi les thèmes d'étude ou d'avis possibles dont il pourrait saisir le COOPERE on peut citer :

- la garantie de la cohérence de l'offre proposée aux voyageurs dans le contexte de l'ouverture du marché ;
- la complémentarité entre les services de transport ferroviaire à grande vitesse, d'équilibre du territoire et d'intérêt régional, en vue de satisfaire aux objectifs d'aménagement et de développement équilibrés des territoires et de garantir l'égalité d'accès aux services publics ;
- l'amélioration de la qualité du service fourni aux chargeurs, notamment par un accroissement de la fiabilité des capacités d'infrastructure attribuées au transport de marchandises.

Ces trois thèmes figurent parmi les objectifs du système ferroviaire énoncés à l'article L.2100-2. Il s'agit de veiller à leur mise en œuvre concrète et opérationnelle.

Cette proposition supposerait de doter le COPERE de quelques moyens humains d'études et de rapportage.

c) De façon plus structurelle, dans la mesure où ils concernent le positionnement (ou la suppression) d'un sillon sur le graphique de circulation, la solution à la plupart des problèmes de coordination de l'offre ferroviaire relève de l'action de SNCF Réseau. Une partie de la solution devrait être recherchée dans l'amélioration du processus d'attribution des capacités afin de :

- clarifier les critères de priorité dans l'attribution des sillons ;
- introduire plus de transparence et de collégialité dans la procédure d'arbitrage et de règlement des conflits entre demandes de sillons concurrentes.

Sur ces deux sujets, le COOPERE devrait, là encore, voir son rôle renforcé :

- L'Etat pourrait lui confier une mission d'étude sur la révision des règles de priorité dans l'attribution des sillons, avec pour objectifs explicites d'affiner les règles de priorité entre services nationaux et services régionaux – en distinguant, le cas échéant, les cas particuliers comme l'Ile-de-France ou le nœud lyonnais[21] – et de rehausser le rang du fret dans l'ordre des priorités, voire de sanctuariser, comme en Suisse, des sillons pour le fret, en distinguant heures standard et heures de pointe. La mission du COOPERE serait ainsi encadrée par des lignes directrices fixées par l'Etat et reprises dans le prochain rapport stratégique d'orientation.

[21] SNCF Réseau a déjà décidé de positionner un sillon fret/heure sur la « trame 2h » dans le nœud lyonnais.

Le système suisse de garantie de capacité :

En Suisse, la « stratégie d'utilisation du réseau » (« STUR »), établie par les CFF sur mandat de l'OFT, met en place, conformément à la loi sur les chemins de fer, des garanties de capacité sur le réseau. La « garantie de capacité aux heures standard » impose de définir un nombre de sillons garantis par heure et par sens pour le transport de marchandises (transalpin et non transalpin) comme pour le transport de voyageurs. Par exemple, le transport de marchandises non transalpin se voit garantir 1 sillon/heure/sens sur les tronçons à double voie et 1 sillon/heure sur les tronçons majoritairement à voie unique. Les liaisons ferroviaires transalpines de fret se voient garantir 2 à 4 sillons/heure/sens (selon la liaison) dans la traversée du Gothard et 3 sillons/heure/sens dans celle du Lötschberg. La « garantie de capacité aux heures de pointe » garantit, pour le transport de marchandises (non transalpin), au minimum 50% de la capacité disponibles aux heures creuses. En cas de conflits, sont définis des « sillons hybrides » dont l'affectation précise est définie dans le plan d'utilisation du réseau par l'OFT après concertation avec l'ensemble des parties concernées (avec recours juridictionnel possible).

- Indépendamment du pouvoir des parties de le saisir pour avis ou conciliation amiable, le COOPERE pourrait être consulté par SNCF Réseau préalablement aux décisions d'arbitrage ou de règlement des litiges nés à l'occasion de l'attribution des sillons selon plusieurs voies envisageables :
    - soit les projets de décision d'arbitrage des conflits résiduels sont transmis pour avis au COOPERE qui se prononce dans un délai fixé ;
    - soit le COOPERE est rendu destinataire de toutes les décisions d'arbitrage et, si l'une de ces décisions est contestée, il est ou peut être consulté par le Directeur de la Capacité et des Sillons de SNCF Réseau avant que celui-ci ne tranche le litige.

Pour des raisons de confidentialité, la saisine du COOPERE exigerait l'accord exprès des parties concernées. Cette nouvelle compétence reconnue au COOPERE supposerait en outre :

- d'adapter son organisation et son fonctionnement (création d'un comité spécialisé) pour lui permettre de traiter très rapidement les dossiers dont il serait saisi sans perturber le processus d'allocation des capacités ;
- d'adapter le cadre juridique en vigueur (notamment l'article L.2100-4) ;
- de décrire dans le DRR le mécanisme d'intervention du comité en cohérence avec le nouveau cadre juridique (un groupe de travail du COOPERE pourrait être chargé de préciser le nouveau mécanisme de règlement des litiges prévu au chapitre 4.4.2. du DRR).

d) Enfin, les problèmes de coordination liés à un désaccord entre deux AO (ou deux collectivités) sont de nature différente : ils semblent avoir pour origine des divergences d'appréciation par les collectivités en cause de l'intérêt d'un service ou du maintien en exploitation d'une ligne. Ils soulèvent des questions d'investissement et de financement d'une autre nature. Pour aider les collectivités concernées, une solution serait que la ministre chargée des transports confie au CGEDD une mission d'expertise et de conseil.

*
* *

CHAPITRE 3

FAIRE DES GARES DES LIEUX D'EXCELLENCE DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE

Enjeux :

Le débat a révélé l'importance stratégique des gares aux yeux des acteurs du système ferroviaire à la veille de l'ouverture. Les enjeux autour des gares sont nombreux et de plusieurs ordres.

a) La gare est le siège de fonctions multiples. Elle est le lieu de tous les croisements, de tous les passages, de tous les transits. Elle concentre les enjeux de transports des différentes AOT et structure les réseaux de transports urbains qui irriguent les bassins de vie. Elle est le point de convergence des mobilités, le nœud de la multi-modalité grâce auquel s'organisent les connexions, autour des transports ferroviaires, de toutes les solutions de mobilité individuelles et collectives (vélos).

b) La gare est aussi un lieu d'attractivité économique et commerciale, où se crée de la valeur. Pour la SNCF d'abord, propriétaire ou affectataire de mètres carrés en gare qu'elle utilise pour ses propres besoins ou qu'elle met à disposition. Pour les commerçants, occupants temporaires ou concessionnaires ensuite, qui profitent directement de la fréquentation de la gare et de ses aménités. Mais la gare est aussi un outil de structuration et de valorisation de l'espace environnant. Dans un rayon d'un kilomètre autour de la gare, le foncier est précieux. Son allocation aux différents usages (modes de transport, espace public, logements, bureaux, commerces, équipements urbains, etc.) est devenue un enjeu économique pour les acteurs concernés.

c) La gare est enfin une vitrine de et sur la ville, de ce qui fait la ville : habitants, commerces, services, spectacles, etc. La gare a son « quartier », ses rues, ses avenues, ses parcs de stationnement, etc. Elle est une place publique, à la fois un « morceau de ville » et un prolongement de la ville. Devenue un pôle d'aménagement urbain, elle a un rôle central à jouer en matière de cohésion urbaine et territoriale et constitue un point d'appui important pour la revitalisation commerciale des centres-villes et des centres-bourgs.

d) Pour toutes ces raisons, les communautés et les métropoles, en qualité d'autorités organisatrices des mobilités, également en charge de l'urbanisme, de l'habitat et du développement économique, souhaitent jouer un rôle accru dans la gestion et l'entretien des gares, à la fois comme pôles d'échanges et comme pôles d'aménagement urbain. Mais elles se heurtent aux contraintes inhérentes à la protection du domaine public ferroviaire (notamment l'inaliénabilité) et aux procédures complexes de déclassement. De même, souhaiteraient-elles être partenaires de l'Etat et de la SNCF pour décider de la destination des friches ferroviaires aux abords des gares, dans des contextes où le foncier est rare, mais aussi parce que ces friches sont en elles-mêmes sources de nuisances (vols de cuivre, dégradation du paysage).

Constats :

Point d'accès au réseau et lieu d'accueil du public et de vente des titres de transports, espace marchand, espace de convivialité, mais aussi centre névralgique et stratégique de gestion du réseau, la gare, dans sa pluralité patrimoniale et fonctionnelle, est longtemps restée dans l'angle mort de l'organisation ferroviaire. Sa gestion a fait les frais de la séparation fonctionnelle entre infrastructure et service de transport. Elle est aujourd'hui un espace triplement fractionné : dans son statut patrimonial, dans la gestion de ses actifs et dans la gestion de ses personnels.

a) L'article 5 de la loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF avait fixé les principes de répartition des biens entre le GI et le transporteur. Ont été attribués en pleine propriété au GI les biens constitutifs de l'infrastructure – notamment les quais à voyageurs et à marchandises et les bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures – et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'Etat et gérés par la SNCF. Etaient exclus de l'apport les biens dévolus à l'exploitation des services de transport – notamment les gares, les entrepôts et les cours de marchandises – et les ateliers et les immeubles administratifs.

Au-delà de l'apparente simplicité du principe de partage, son application a donné lieu à des situations inextricables. Par exemple, les quais longitudinaux sont la propriété du GI, mais pas les quais transversaux d'extrémité dans les gares terminus. De même, les escaliers, rampes, passages, passerelles et ascenseurs des quais sont propriété du GI, mais pas ceux donnant accès aux bâtiments voyageurs[22].

b) Ce fractionnement patrimonial – particulièrement complexe à appliquer puisqu'il a fallu près de dix ans pour établir la répartition des biens entre les deux établissements publics[23] – s'est avéré être un frein à une gestion efficace des gares et à la valorisation des actifs correspondants. La séparation entre les quais et les gares crée des situations inutilement complexes, souvent dénoncées par les acteurs. D'autant qu'outre SNCF Mobilités et SNCF Réseau, il existe d'autres propriétaires de biens attenants à la gare : la Ville, propriétaire de l'espace devant la gare et de terrains divers à proximité, des structures d'Etat (notamment le ministère de la Défense), d'autres organismes ou collectivités publics ou privés (Département, port, aéroport, La Poste, logisticiens, etc.)

Même si les périmètres étaient clarifiés, la double gestion des actifs en gares est à l'origine de difficultés importantes, assimilables à celles qui ont conduit à réunifier RFF et SNCF Infra en 2015 :

---

[22] Un passage piéton ou un escalator qui relie le quai au bâtiment voyageurs est la propriété de SNCF Mobilités. Mais s'il donne accès directement dans la rue, il est la propriété de SNCF Réseau. Autre exemple : sur un même quai, une marquise fixée au bâtiment voyageurs est affectée à Gares & Connexions, une autre fixée par des poteaux appartient à SNCF Réseau.

[23] Arrêté conjoint des ministres des transports et du domaine du 29 novembre 2006. Le texte ne règle pas la totalité des cas : les cours de gare, faute d'accord entre les parties, ne sont toujours pas complètement réparties.

- Elle complique la gestion des chantiers de travaux, conduits avec une double maîtrise d'ouvrage.

- Lorsque chacun investit séparément, l'étanchéité des stratégies suivies peut aboutir à des incohérences pour le client, par exemple des gares dont les bâtiments voyageurs ont été rénovés mais pas les quais.

- Elle conduit à un désalignement des politiques de maintenance, avec duplication des ressources, redondance des astreintes, etc.

- L'entretien courant des quais, ascenseurs et escalators est assuré par Gares & Connexions pour le compte de SNCF Réseau, avec une relation contractuelle insatisfaisante et conflictuelle pour les deux parties.

- Le double dispositif de tarification visant à financer l'entretien et les investissements sur chacun des deux patrimoines[24] est peu lisible et appelle des questions de la part des AOT et de l'ARAFER.

c) Enfin, du point de vue managérial, le directeur d'établissement Gare (« DET Gare ») représentant en gare de Gares & Connexions, ne dispose aujourd'hui sous sa responsabilité directe que des personnels en charge de la gestion du site (pilotage de la maintenance opérationnelle de la gare, des travaux, des prestataires intervenant en gares)[25]. De ce fait, il n'est pas à même d'exercer un véritable rôle de coordination et d'arbitrage sur les sujets impactant la gestion des flux et le patrimoine.

Les textes actuels ne lui confèrent qu'un pouvoir indirect sur les personnels intervenant dans les prestations « gares » : application à tous les personnels exerçant une prestation « gare » d'un code de déontologie rédigé par Gares & Connexions et avis/accord dans le cadre des processus de notation et de sanction pour s'assurer qu'un agent ne subit pas de pression de sa hiérarchie pour favoriser ou avoir refusé de favoriser le transporteur auquel il est hiérarchiquement rattaché.

Recommandations :

a) Simplifier et unifier la gestion patrimoniale et opérationnelle des gares, placée sous la responsabilité d' « un seul chef de gare ».

La première conséquence, pour les gares, de l'ouverture à la concurrence est le transfert, prévu par la future loi « pacte ferroviaire », de la gestion des gares de voyageurs à SNCF Réseau. Ce transfert crée les conditions pour simplifier et unifier la gestion patrimoniale et opérationnelle des gares et de l'ensemble de

---

[24] Sur le périmètre de SNCF Réseau, une « redevance quai » couvre le service de base (montée/descente des voitures, traversée des voies, cheminement voyageurs et accessibilité, information, etc.), tandis que les prestations complémentaires (régulées) – mise à disposition d'espaces sur le périmètre de SNCF Réseau – donnent lieu à une tarification différente. Parallèlement, les prestations (de base et complémentaires) de Gares & Connexions donnent lieu à un dispositif tarifaire distinct.

[25] Sur les 17 000 agents qui travaillent quotidiennement dans les 128 plus grandes gares de l'Hexagone (+ de 250 000 voyageurs empruntant des services nationaux ou internationaux/an), seuls 1 200 à 1 400 dépendent de Gares & Connexions, soit moins de 10%. Source : ARAFER, *Etude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France*.

leurs installations en les regroupant dans une seule et unique direction des gares sous la direction d' « un seul chef de gare ».

Les prérogatives de ce directeur de gare pourront être ensuite plus ou moins étendues selon le schéma d'organisation retenu pour Gares & Connexions. Mais dans tous les cas, la nouvelle organisation conduira à une gestion plus efficace de la gare.

Sur le plan de la gestion patrimoniale, la direction des gares sera en charge non seulement des bâtiments voyageurs, mais aussi, sans distinction, des quais, des souterrains, des halles et des parvis. Cette réunification patrimoniale mettra fin aux effets de frontières, au profit d'une seule maîtrise d'ouvrage pour les gros travaux et d'une maintenance rationalisée pour la totalité des équipements.

- Concernant les travaux, l'unité de responsabilité devrait permettre de supprimer les silos actuels au sein des gares, avec une même entité responsable des travaux et de l'exploitation courante. Les gros travaux en gare pourront être planifiés en prenant mieux en compte les contraintes liées aux plans de transport et aux flux de voyageurs en gare, d'où un impact positif sur la ponctualité. Le DET Gares déterminera le planning et les modalités de travaux en tenant compte de ces contraintes.
- Concernant l'entretien et la maintenance, la convention de service en gare passée entre SNCF Réseau et Gares & Connexions pour couvrir les charges courantes d'entretien et d'exploitation devrait disparaître avec la réunification du patrimoine. Le dispositif tarifaire sera simplifié et ne subsistera qu'un seul destinataire des subventions d'investissement.

Sur le plan de la gestion opérationnelle, l'unification rendra plus cohérente la gestion des flux de voyageurs en gare, qui n'est pas sans incidence sur la qualité des graphiques d'occupation des voies et sur la ponctualité des trains. En maîtrisant l'allocation (et la réallocation périodique) des surfaces en gares entre périmètre régulé et périmètre commercial, le DET Gares devrait pouvoir arbitrer entre les contraintes de gestion des flux et l'optimisation des recettes commerciales, de façon à rationaliser l'allocation des espaces. De même, l'unification devrait simplifier les décisions sur l'implantation des bornes de distribution des billets en libre-service, la localisation des portiques de contrôle automatique et les conditions d'une éventuelle affectation des quais.

Enfin, l'autonomie de l'entité gestionnaire des gares ne sera entière que si, outre la maîtrise du patrimoine en gare unifié, le directeur de gare dispose de ressources humaines et financières propres lui permettant de gérer directement les actifs de la gare et de les moderniser.

b) Garantir l'autonomie de gestion patrimoniale et opérationnelle et l'autonomie financière de Gares & Connexions.

Le débat a montré que les représentants des autorités organisatrices – Régions de France, l'AdCF, France urbaine et le GART – sont particulièrement sensibles à ce que, au sein de SNCF Réseau, la loi garantisse à Gares & Connexions son autonomie de gestion et son autonomie financière.

Du point de vue de l'ouverture à la concurrence, la qualité d'infrastructure essentielle des gares de voyageurs légitime, aux plans économique et concurrentiel, d'une part, l'existence d'un droit d'accès pour les entreprises ferroviaires, dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, tel que reconnu par l'article L.2123-3-1 du code des transports, d'autre part, la mission générale confiée à ce titre à l'ARAFER par l'article L.2131-4.

Mais l'autonomie financière de Gares & Connexions est aussi un enjeu pour le financement des investissements. Dans son étude de 2016 sur les gares ferroviaires de voyageurs en France l'ARAFER constate que le niveau des investissements en gare s'est significativement accru depuis 2010. À cette date, les investissements annuels réalisés par Gares & Connexions représentaient 150 M€. Sur la période 2013-2015, les investissements ont progressé pour atteindre un montant de mise en service de 704 M€, soit une moyenne de 235 M€ par an. Gares & Connexions prévoyait alors de poursuivre ses efforts d'investissements avec environ 930 M€ de mise en service sur la période 2015-2017 pour l'ensemble des gares de France, soit 310 M€ par an. Environ 70 % de ces investissements portent sur l'activité régulée des gares, qui fait l'objet d'un subventionnement à hauteur de 45 %[26].

La priorité des investissements à venir devrait porter sur la remise en état d'un patrimoine en gare sous occupé, dont une partie est située dans des zones où le prix du m² justifierait pourtant qu'il soit pleinement utilisé ou valorisé. En 2016, un tiers de la surface totale des gares (625 000 m² sur 1 920 000 m² était inoccupé, principalement des bureaux ou des logements en étage, souvent vétustes et dont les caractéristiques et l'état ne répondent plus aux standards. Mais les investissements lourds à venir dans les gares portent aussi sur les parties aujourd'hui propriété de SNCF Réseau, en particulier ceux qui sont liés à la rénovation des grandes halles voyageurs ou à la mise en accessibilité des quais pour satisfaire aux exigences de la loi « handicap » du 11 février 2005. Des ressources seront nécessaires pour financer ces investissements et il semble opportun que les recettes commerciales des gares puissent y contribuer.

c) Associer les différentes parties prenantes à la gestion des gares.

Les autorités organisatrices de la mobilité (régions, métropoles et intercommunalités) ont souhaité que soit réaffirmée l'appartenance des gares au patrimoine commun de la nation en garantissant leur gestion publique. Dans l'hypothèse où l'entité en charge de la gestion des gares serait filialisée (sous SNCF Réseau), elles souhaitent être représentées au sein du conseil d'administration avec voix délibérative.

Pour associer, au plan local, les représentants des collectivités compétentes dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion des mobilités (communes, communautés/métropoles et régions) à la « gouvernance » de la gare, il est proposé de mettre en place, pour les gares ou ensembles fonctionnels de gares de voyageurs les plus importants, un comité de gouvernance associant les régions et les intercommunalités sous la présidence du directeur de gare.

---

[26] Source : ARAFER.

Ce dispositif consisterait à élargir, à l'initiative des AO régionales, la composition et les missions des instances régionales de concertation (IRC) mises en place par l'article 14 du décret du 7 mars 2003 modifié pour chaque gare ou ensemble fonctionnel de gares de voyageurs d'intérêt national au sens du I de l'article 13-1 de ce décret[27]. Cette instance de suivi, dont la composition est arrêtée par le préfet de région, réunit des représentants de Gares & Connexions, de SNCF Réseau, des AOT concernées, des EF utilisatrices et de chacune de leurs organisations professionnelles. Elle peut associer à ses travaux d'autres parties prenantes. Elle examine toute question relative aux prestations rendues dans chacune des gares de son périmètre de gestion, notamment le financement des projets d'investissements de développement et de renouvellement en gare prévus par SNCF Réseau et par Gares et Connexions. Elle se réunit une fois par an à l'initiative du directeur des gares et donne un avis sur la partie qui les concerne du document de référence des gares de voyageurs.

Outre les membres actuels, le nouveau comité de gouvernance des gares intégrerait, parmi les membres de droit, des représentants des autres collectivités compétentes en matière d'urbanisme, un représentant des usagers et, le cas échéant, un représentant des concessionnaires privés présents dans la gare ainsi qu'un représentant du gestionnaire de la gare routière attenante à la gare ferroviaire. Il pourrait associer à ses travaux un représentant de collectivités ou personnes morales (notamment les propriétaires d'immeubles inclus dans l'espace gare) concernées par la gestion ou l'utilisation de la gare. Sa composition et ses modalités de fonctionnement seraient fixées par décret.

Là où il serait mis en place, le comité reprendrait les missions de l'instance régionale. Il serait associé à la gouvernance de la gare dans ses différentes fonctionnalités, notamment comme pôle d'échanges multimodal. Il serait consulté sur les projets d'aménagement des espaces dans et autour de la gare, les services en gare, la coordination des offres et la multimodalité, l'information des voyageurs (y compris la signalétique dans et autour de la gare), la qualité de service (accueil, billettique, accessibilité, sûreté et sécurité, propreté, confort, numérisation, etc.) et, de façon générale, sur toute question relative aux prestations rendues dans les gares de son périmètre.

d) Le débat sur la qualité du service public ferroviaire a fait ressortir l'idée que des autorités organisatrices régionales puissent être autorisées à confier la gestion ou l'exploitation de certaines gares (régionales ou locales) à un tiers, qui pourrait être l'EF utilisatrice de la gare. Dans ce schéma, les appels d'offres pour l'attribution d'un service de transport ferroviaire régional pourraient inclure tout ou partie de la gestion/exploitation de certaines gares parmi les prestations

[27] Un arrêté du 9 juillet 2012 définit les gares de voyageurs d'intérêt national comme celles dont la fréquentation par les usagers des services nationaux et internationaux est au moins égale à 250 000 voyageurs ou dont la fréquentation par ces mêmes usagers est égale à 100 % des voyageurs. Selon cette segmentation, 128 gares sont considérées comme d'intérêt national. Gares & Connexions estime cependant qu'une trentaine de gares d'intérêt national – celles qui accueillent plus de 5 millions de voyageurs réalisant un trajet national par an – sont structurantes pour le réseau ferré national, les autres ayant une dimension régionale. Source : ARAFER, *Etude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France*.

attendues de l'exploitant du service de transport[28]. Cette solution permettrait aux AO d'investir dans la réhabilitation de certaines gares (comme elles le font, par exemple, pour les haltes-bus) tout en leur donnant un droit de regard sur leur gestion et sur des prestations en gare dont elles assurent le financement. Pour être mise en œuvre, elle supposerait toutefois que les gares concernées soient préalablement mises à la disposition des autorités organisatrices par SNCF Réseau (ou Gares & Connexions).

Le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire adopté par l'Assemblée nationale en première lecture prend en compte cette préoccupation. Il autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de « modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares de voyageurs utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire, en permettant notamment aux autorités compétentes d'inclure, à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation de gares » (art. 4, 5°).

Cette disposition ouvre des perspectives nouvelles aux autorités organisatrices pour la rénovation et l'exploitation de certaines gares. Sa mise en œuvre pourrait s'appuyer sur les futurs « contrats opérationnels de mobilité » prévus dans le projet de loi d'orientation sur les mobilités qui seront conclus entre la région et les autorités organisatrices locales à l'échelle de chaque bassin de mobilité et qui concerneront, notamment, le fonctionnement des pôles d'échange.

*

* *

[28] Selon l'ARAFER, il pourrait même être envisagé de permettre aux AO qui le souhaiteraient d'aller plus loin, en prévoyant un dispositif de reprise des gares concernées, c'est-à-dire un transfert de l'actif.

CHAPITRE 4
ECLAIRER L'AVENIR DU FRET FERROVIAIRE

Enjeux :

Le transport ferroviaire de marchandises n'est pas considéré comme un service public. S'il assure une mission que l'on peut qualifier d'intérêt général – de fait, elle intéresse les pouvoirs publics –, son fonctionnement relève d'abord d'une logique de marché. Il n'a donc pas à être organisé. Et s'il bénéficie d'aides publiques, c'est en raison des contraintes particulières qu'il supporte et de l'intérêt que présentent, pour la collectivité, son développement et les perspectives de report modal qu'il rend possibles.

Mais l'enjeu du développement du fret ferroviaire n'est pas seulement collectif. Plusieurs secteurs industriels sont étroitement dépendants de l'offre ferroviaire. C'est le cas de l'industrie lourde (sidérurgie), de la chimie, de l'agroalimentaire, de l'automobile, du bâtiment. Le train est également incontournable pour le transport de marchandises dangereuses. Enfin, le transport ferroviaire, comme outil de massification des flux, doit participer à la compétitivité de nos grands ports maritimes.

Constats :

a) Au cours des dernières décennies, le trafic ferroviaire de marchandises a connu une baisse quasi-continue en France, avec une division par deux de sa production (Tkm) en quarante ans[29]. La baisse s'est accélérée après 2000, avec cependant un léger redressement de la part modale du fer depuis 2010, le transport routier de marchandises (TRM) n'ayant pas retrouvé son niveau d'avant la crise de 2008. La part modale du fret ferroviaire en France se situe aujourd'hui autour de 11-12%.

Ce recul du fret ferroviaire dans notre pays est imputable à une série de causes bien identifiées, parmi lesquelles la désindustrialisation – dont l'impact a été d'autant plus fort qu'elle a touché des industries traditionnellement utilisatrices de transports massifiés (sidérurgie, chimie de base, automobile, etc.) –, le développement du juste-à-temps – défavorable au mode ferroviaire car il implique des fréquences accrues avec de plus petit lots et engendre donc un phénomène de « démassification ») –, l'évolution du mix énergétique, etc.

Cette situation contraste avec celle de l'Allemagne, où la part du TRM, en croissance continue depuis les années 1950, a atteint, depuis le début des 2000, un palier autour de 70%. La part du trafic ferroviaire de marchandises ne baisse plus depuis plus de dix ans. Elle progresse même légèrement depuis le milieu de la décennie précédente, notamment à la faveur de la réindustrialisation du pays, pour se stabiliser aujourd'hui autour de 17 %.

---

[29] Si l'on excepte l'embellie de la deuxième moitié des années 90 avec le fort accroissement des volumes de produits céréaliers transportés, le déclin remonte à une quarantaine d'années.

b) L'ouverture à la concurrence en 2006 n'a pas permis d'enrayer la chute, malgré des objectifs affichés de report modal et d'amélioration de la compétitivité du mode ferroviaire. Elle a eu pour principale conséquence de faire perdre, en dix ans, 45 points de parts de marché à l'opérateur historique, Fret SNCF, sans pour autant modifier la distribution intermodale, les nouveaux entrants ayant, dans leur très grande majorité, pris du chiffre d'affaires qui était déjà ferroviaire.

La chronologie montre cependant que la concurrence, si elle n'a pas permis de relancer le fret ferroviaire, n'est pas davantage le facteur déclencheur d'un recul amorcé bien avant l'ouverture du marché. De 55,4 milliards de tonnes-kilomètres en 2000, le trafic ferroviaire de marchandises était tombé en 2005, veille de l'ouverture, à 40 milliards de tonnes-kilomètres. La concurrence a eu en outre pour effet de renforcer la compétitivité de l'opérateur historique, Fret SNCF, dont les coûts ont été réduits plus rapidement que les produits du trafic.

Un retour d'expérience global sur l'évolution du fret ferroviaire, en France et en Europe, au cours des quinze dernières années serait utile pour évaluer les principaux déterminants de cette évolution, y compris les conséquences de la concurrence et ses effets sur la qualité du service rendu. Une étude de cette nature pourrait être menée sous l'égide du Haut Comité du système de transport ferroviaire.

c) Si le tableau reste sombre, plusieurs indices incitent à regarder l'avenir avec un peu plus d'optimisme. Tout d'abord certains segments du fret ferroviaire résistent mieux à la concurrence de la route : le transport combiné et les autoroutes ferroviaires et, de façon générale, le trafic international qui enregistrent des taux élevés de remplissage et parient sur la fiabilité. L'exemple allemand montre qu'il est possible pour le fret ferroviaire de conserver durablement sa part de marché à condition de créer un environnement favorable et de miser sur le maître mot de la *qualité* (fiabilité et sécurisation des flux).

Ensuite, les industries traditionnellement utilisatrices de fret ferroviaire semblent avoir atteint un point bas et affichent des perspectives en légère croissance pour les prochaines années (+0,5 à + 1 point). Le transport combiné affiche des prévisions très encourageantes (+ 3 à 4 points). Le global représente entre 1,6 et 1,8 points, ce qui peut sembler faible mais qui marque un net infléchissement par rapport aux dix dernières années. Il faut mettre cette croissance au service du fret.

Enfin, le transport routier de marchandises fait face à une pénurie de conducteurs professionnels qualifiés, en France et ailleurs en Europe, qui pourrait avoir un impact sur sa compétitivité[30]. Par ailleurs, les difficultés croissantes de circulation liées à la congestion pèsent sur les temps de trajet et sur la régularité. Tous ces éléments constituent un contexte plus favorable au développement des modes alternatifs à la route.

[30] 100 000 conducteurs routiers pourraient manquer en Pologne sur les cinq prochaines années.

d) Le déclin du fret ferroviaire en France n'est donc pas une fatalité. Mais force est de constater qu'il est longtemps resté le parent pauvre de notre politique ferroviaire, en dépit de discours volontaristes qui n'ont pas été suivis d'effet, voire qui se sont avérés contre-productifs faute de s'attaquer aux causes structurelles.

Pour s'en tenir ici aux seules causes ferroviaires, le fret ferroviaire se trouve particulièrement pénalisé par l'infrastructure dont il dépend étroitement pour atteindre la performance attendue. La structure en étoile du réseau, qui crée de multiples points de congestion à proximité des zones denses, la vétusté des voies et des installations, l'impact des fenêtres travaux sur la régularité des trains de fret, la qualité médiocre des sillons qui lui sont attribués, la priorité accordée, de façon générale, aux services de transport de voyageurs pour la réservation de capacités comme dans la gestion des circulations, enfin, l'évolution des péages qui met à mal la pérennité du modèle économique sont autant de freins à la compétitivité du fret ferroviaire et contredisent les bonnes intentions affichées depuis quinze ans par tous les gouvernements.

Le constat est encore plus sévère si l'on considère le seul segment du transport combiné qui se heurte aux mêmes obstacles, mais dont la fragilité du modèle économique le rend particulièrement vulnérable aux déficiences du réseau.

Le propos, ici, n'est pas de présenter les axes d'une politique ferroviaire, exercice qui dépasserait le cadre du présent rapport. Il apparaît en revanche utile d'insister sur quelques enseignements du débat et de reprendre quelques-unes des attentes fortes exprimées par les participants.

Recommandations :

a) Comme évoqué au chapitre 2, il est d'abord proposé d'infléchir dans un sens favorable au fret les règles de priorité dans l'attribution des capacités, voire de garantir par la loi ou le décret le principe d'une proportion minimale de sillons réservés au fret aux heures de pointe comme aux heures normales. La présentation du modèle suisse a mis en évidence une différence majeure avec ce qui se passe en France : la présence dans un cas, l'absence dans l'autre, à la fois d'un cadre législatif et réglementaire pour la planification des travaux et d'une programmation des financements associées à cette planification.

En Suisse, les opérateurs et l'ensemble des acteurs du ferroviaire disposent d'une visibilité qui n'a pas son équivalent en France. Des capacités minimales sont, on l'a vu, garanties au fret sous la forme d'un nombre de sillons/heure/sens, qui permet de tenir compte de ses caractéristiques (trains lourds, longues distances, etc.). En France, la construction de la trame horaire (avec cadencement) privilégie la fréquence des circulations, critère qui peut s'avérer pénalisant pour le fret[31]. Il reste donc à trouver un (difficile) équilibre entre les priorités voyageurs et fret, qui suppose d'évaluer en même temps les investissements d'infrastructure éventuellement nécessaires pour traduire dans les faits les nouvelles priorités.

[31] Les règles de priorité applicables en cas de saturation, précisées par le décret 2003-194 (art. 22) ne sont guère plus satisfaisantes puisqu'elles privilégient les services utilisant des sillons préconstruits « ainsi que tout autre service que le GI estime être important pour la collectivité » sans plus de précision.

C'est le sens de la mission qui serait confiée au COOPERE dans un cadre et selon des lignes directrices fixées par l'Etat.

b) Il est ensuite proposé que l'Etat accompagne SNCF Réseau dans sa politique d'investissement, notamment sur les voies de services prioritaires et pour la modernisation des terminaux de transport combiné. L'accessibilité de nouvelles parties du réseau ferré national aux trains de 850 mètres constitue une piste à privilégier, pour autant que le bilan socio-économique de l'opération le justifie au regard des investissements nécessaires (notamment l'allongement des voies d'évitement et des voies de garage) et des avantages attendus pour le gestionnaire de réseau comme pour les opérateurs.

La contribution de l'État, qui viendrait compléter l'enveloppe prévue par SNCF Réseau[32], pourrait s'inscrire, par exemple, dans le cadre des contrats de plan avec les nouvelles régions et s'imputer sur la participation de l'État.

La loi « NOTRe »[33] confie aux régions la responsabilité d'élaborer un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui fixe notamment les objectifs de moyen et de long terme en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'intermodalité et de développement des transports dans la région. Dans ce contexte, l'État (préfets de région[34]) pourrait veiller à ce que les SRADDET développent, à partir d'une vision prospective explicitée, une stratégie de développement du transport ferroviaire (et fluvial) de marchandises sur le territoire des nouvelles régions qui intégrerait, notamment, les priorités de SNCF Réseau et la stratégie de VNF et des ports. Sur cette base, les contrats de plan entre l'État et les nouvelles régions pourraient décliner les priorités du schéma régional, les régions étant invitées à participer à la mise en œuvre et au financement de ces priorités.

c) Le débat a fait ressurgir la problématique des péages ferroviaires appliqués au fret, dont la trajectoire, telle qu'elle est prévue au contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau (2017-2026), est jugée insupportable par les opérateurs. En fixant comme objectif le rattrapage en dix ans du coût d'usage de l'infrastructure (coût directement lié à la circulation d'un train), elle aboutit à une évolution moyenne des péages fret de l'ordre de 4,5 % par an au - delà de l'inflation ferroviaire considérée forfaitairement, soit une augmentation de +6,7 % par an en moyenne sur la période[35] et d'environ +9 % par an à partir de 2024. Il est donc recommandé, comme l'a demandé le Premier ministre lors de son récent déplacement à Bonneuil-sur-Marne, de remettre à plat cette trajectoire. Il conviendrait également que SNCF Réseau mette en place, dans le cadre du dispositif de suivi de la qualité des sillons fret prévu au contrat de performance,

---

32 Pour mémoire, l'État allemand a versé 268 M€ de subventions publiques à ses terminaux combinés rail route sur la période 1998-2014.

33 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* qui introduit un article L.4251-1 dans le code général des collectivités territoriales. Cet article exclut de son champ d'application l'Ile-de-France (qui dispose de son schéma directeur régional), les régions d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région.

34 Les préfets de région ont compétence pour approuver les SRADDET (art. L. 4251-7 du CGCT).

35 En supposant que les efforts de SNCF Réseau sur la qualité des sillons et des circulations lui permettent de porter la part variable de la hausse annuelle au maximum prévu

des indicateurs-cibles traduisant les enjeux clé pour ses clients, chacun étant assorti d'une trajectoire afin de pouvoir vérifier la réalité des progrès de la qualité d'accès à l'infrastructure ferroviaire.

d) Comme l'a montré un rapport récent du CGEDD, le secteur du transport combiné a besoin que soit prolongé le dispositif d'aide à la pince, cette décision devant être notifiée à la Commission européenne. Il est donc proposé de prolonger l'aide, tout en la rendant dégressive avec la distance parcourue, et de revenir au système de versement par acomptes trimestriels en vigueur avant 2013.

e) Enfin, il est proposé d'aligner les conditions imposées par le droit national pour l'accès à certaines infrastructures ou certains transports ferroviaires sur les conditions prévues du droit européen en utilisant pleinement les dérogations prévues par celui-ci.

A titre d'exemple, et sous réserve de vérification, il résulte des dispositions combinées des articles L.2122-1 et L.2221-8 du code des transports que les conducteurs de train opérant en France sur des voies ferrées d'intérêt local, ou ceux qui sont employés par certains opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) hors RFN (ex. : un réseau ferré portuaire, maritime ou fluvial) ou qui conduisent des locomotives de manœuvre sur un terminal de transport combiné, sont tenus de posséder une licence professionnelle et une attestation (habilitation à rouler sur telle infrastructure et à conduire tel type de matériel) alors que la directive 2007/59/CE[36] ne semble pas l'imposer.

De même, l'article L.2122-2 du code des transports, qui vise à soustraire certaines parties du réseau aux règles juridiques, financières et comptables applicables aux GI, est plus restrictif que les dispositions correspondantes de la directive 2012/34/UE[37] qui permettent d'exonérer de l'application de ces règles les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) qui circulent hors RFN sur des voies ferrées d'intérêt local[38].

De façon générale, il conviendrait de passer en revue les éventuels « écarts de transposition » entre le droit national et le droit européen pour supprimer ceux des écarts susceptibles de constituer des freins au développement du fret ferroviaire.

*

* *

---

36 Directive 2007/59/CE du 23/10/2007 *relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté*

37 Directive 2012/34/UE du 21/11/2012 *établissant un espace unique européen.*

38 En particulier, ils ne sont pas soumis, notamment, à l'application de l'article 7 de la directive (qui impose que les décisions relatives à la répartition des sillons ferroviaires soient confiées à des entités ou des entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire) et à l'article 8 (qui impose notamment au GI d'adopter un plan d'investissement et un plan de financement et de présenter des comptes en équilibre sur 5 ans). De façon plus générale, ils échappent aux dispositions de la directive concernant la séparation entre EF et gestionnaire d'infrastructure (GI).

DEBAT SUR LA QUALITE DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE

RECOMMANDATIONS

CHAPITRE 1
INSCRIRE L'USAGER AU CŒUR DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME FERROVIAIRE

RECOMMANDATION n°1 :

Elargir la représentation des usagers au conseil de surveillance de la SNCF (société de tête).

RECOMMANDATION n°2 :

Elargir la place des usagers dans le suivi de la qualité des services publics ferroviaires au niveau régional (« comités de suivi des dessertes).

RECOMMANDATION n°3 :

Renforcer les moyens des associations d'usagers représentatives.

RECOMMANDATION n°4 :

Elargir les missions et les moyens du Haut Comité du système de transport ferroviaire pour en faire un conseil d'orientation du système ferroviaire.

CHAPITRE 2 :
AMELIORER LA COORDINATION DES OFFRES DE SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE EN ELARGISSANT LES MISSIONS DU COOPERE

RECOMMANDATION n°5 :

Ouvrir aux AOT ferroviaire (y compris l'Etat), aux GI et aux EF la possibilité de saisir le COOPERE pour avis ou conciliation sur un différend lié à la cohérence de l'offre aux voyageurs, à la coordination des autorités organisatrices de transport ferroviaire (AOTF) ou à l'optimisation de la qualité de service (les trois objectifs du 1°) de l'art. L.2100-2).

RECOMMANDATION n°6 :

Ouvrir à l'Etat la possibilité de saisir le COOPERE de demandes d'études ou d'avis techniques en vue d'améliorer la procédure d'accès au réseau.

RECOMMANDATION n°7 :

Améliorer le processus d'attribution des capacités. A cette fin :

- Missionner le COOPERE sur un sujet-clé : les règles de priorité dans l'attribution des sillons et rehausser la place du fret dans l'ordre des priorités, voire sanctuariser des sillons fret (garantie de capacité).
- Associer le COOPERE aux procédures d'arbitrage et de règlement des litiges prévues au DRR pour les rendre plus transparentes et plus collégiales.

RECOMMANDATION n°8 :

Confier au CGEDD des missions de conseil sur des différends identifiés entre AOTF ou entre collectivités concernant la pérennisation de lignes.

CHAPITRE 3 :

FAIRE DES GARES DES LIEUX D'EXCELLENCE DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE

RECOMMANDATION n°9 :

Simplifier et unifier la gestion opérationnelle et patrimoniale des gares et de l'ensemble des installations des gares en les regroupant dans une seule et unique direction des gares sous la responsabilité d'« un seul chef de gare » aux prérogatives renforcées sur les moyens humains autant que matériels.

RECOMMANDATION n°10 :

Garantir l'autonomie de gestion patrimoniale et opérationnelle et l'autonomie financière de Gares & Connexions : en cas de filialisation, associer les AOM (régions et intercommunalités) à leur gouvernance.

RECOMMANDATION n°11 :

Renforcer la multimodalité des gares en facilitant les connexions autour des transports ferroviaires de toutes les solutions de mobilité individuelles et collectives (vélos).

RECOMMANDATION n°12 :

Mettre en place, dans chaque gare ou ensemble fonctionnel de gares de voyageurs, un « comité de gouvernance » placé sous la présidence du directeur de gare en s'inspirant du modèle actuel de l'« instance régionale de concertation ».

RECOMMANDATION n°13 :

Utiliser la possibilité prévue par le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire de modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares de voyageurs utilisées par un transporteur ferroviaire pour permettre aux AOT régionales d'inclure, à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs, tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation de gares.

RECOMMANDATION n°14 :

Pour financer les investissements lourds en gare, restaurer au profit des AOM ou de Gares & Connexions, la possibilité d'instituer une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de l'aménagement des gares et des infrastructures associées, sur le modèle de la taxe instaurée au profit de la SGP (art. 1635 ter A du CGI (abrogé en 2010).

CHAPITRE 4 :

ECLAIRER L'AVENIR DU FRET FERROVIAIRE

RECOMMANDATION n°15 :

Infléchir en faveur du fret les règles de priorité dans l'attribution des capacités, voire poser, par la loi ou par décret, le principe d'une proportion minimale de sillons réservés au fret (en heures normales et en heures de pointe).

RECOMMANDATION n°16 :

Accompagner SNCF Réseau dans sa politique d'investissement en faveur du fret conventionnel et du transport combiné :

- voies de service prioritaires
- trains longs
- modernisation des terminaux de transport combiné

Inciter les régions à se doter, dans le cadre de l'élaboration des SRADDET, d'une stratégie de développement du transport ferroviaire (et fluvial) de marchandises.

RECOMMANDATION n°17 :

- Remettre à plat la trajectoire des péages ferroviaires applicables au fret
- Mettre en place, dans le cadre du dispositif de suivi de la qualité des sillons fret prévu au contrat de performance, des indicateurs-cibles traduisant les enjeux clé pour les clients de SNCF Réseau.

RECOMMANDATION n°18 :

Prolonger l'aide au transport combiné tout en la modulant davantage et revenir au système d'acomptes trimestriels en vigueur avant 2013.

RECOMMANDATION n°19 :

Aligner les conditions juridiques d'accès à certaines infrastructures ou à certains transports ferroviaires sur les dispositions du droit européen.

ANNEXE : COMPTES-RENDUS DES SEANCES

SOMMAIRE

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°1 – 13 mars 2018 31
Thème : La qualité de service

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°2 – 21 mars 2018..... 35
Thème : Un rail ouvert à la concurrence au service des territoires

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°3 – 27 mars 2018..... 40
Thème : Remettre le rail au cœur de l'organisation des mobilités

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°4 – 6 avril 2018..... 48
Thème : Pour un usage optimal du réseau ferroviaire

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°5 – 10 avril 2018..... 57
Thème : Eclairer l'avenir du fret ferroviaire

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°1 – 13 mars 2018

Thème : La qualité de service

1. Interventions :

- Alain SAUVANT, Directeur de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST) sur la mesure de la qualité de service dans les transports avec un focus sur la qualité de service dans le transport ferroviaire ;
- Michel NEUGNOT, Premier Vice-Président de la Région Bourgogne Franche-Comté en charge notamment des transports, des déplacements et de l'intermodalité sur le rôle de l'autorité organisatrice régionale dans la définition, la mise en place et le contrôle de la qualité du service public ferroviaire.
- Thierry BOMBEZIN, conseiller auprès du directeur général adjoint Accès au Réseau chez SNCF Réseau, sur l'articulation des offres ferroviaires et la construction d'une grille horaire

Voir les présentations jointes.

2. La qualité du service public ferroviaire : contraintes et défis

Les participants ont souligné les contraintes auxquelles est confronté le service public ferroviaire et exprimé leurs attentes en matière de qualité de service.

Une qualité de service dégradée avec de fortes disparités géographiques

- Une image du service public ferroviaire globalement dégradée chez les usagers
- Une dégradation de la ponctualité, particulièrement en Ile-de-France et en zones denses
- Une prise en compte insuffisante des besoins des territoires ruraux : plus grande dépendance au coût de l'énergie pour les déplacements domicile-travail, réservations en ligne plus compliquées pour un public moins connecté, problème du « premier kilomètre » (déplacements domicile-gare)
- De fortes disparités régionales sur la performance de l'offre ferroviaire et la qualité du service (ponctualité, régularité, confort)
- Une information en cas de situation perturbée ou d'annulation pas toujours donnée en temps utile avec les bons messages
- Des solutions de remplacement en cas d'annulation de trains pas toujours pertinentes
- L'absence de garantie de mobilité avec droit au retour

- Une absence d'évaluation de l'impact des fermetures de ligne pour les usagers

Une qualité de service soumise à des contraintes bien identifiées mais qui restent sans solution

- Une transparence insuffisante dans la construction des services horaires et la prise des arbitrages entre différentes priorités (rapidité du trajet vs consistance des dessertes)
- La coordination problématique entre les services et les travaux
- Le cadencement doit-il être systématique ou réservé aux heures de pointe du matin et du soir ?
- Les suicides et les intrus sur les voies : cause principale d'accident et de retards (procédure judiciaire lourde)
- La lenteur des process liés à la sécurité. Ex : remise en marche du service après la découverte d'un colis suspect
- Une absence de réactivité et de souplesse dans la résolution de problèmes récurrents. Ex : des signaux d'alarme déclenchés chaque jour à la même heure

Une offre de mobilité qui souffre d'un manque de coordination entre les acteurs

- Une mauvaise coordination des correspondances qui résulte en partie d'une concertation insuffisante entre autorités organisatrices (région/métropoles, région/région)
- Une offre insuffisamment multimodale faute d'approche en termes de chaîne de déplacement (l'efficacité de la chaîne dépend de celle du maillon le plus faible)
- Une Insuffisance d'information du voyageur sur le trajet porte à porte (chaîne de déplacement)
- Une insuffisance de parking-relais (défaut de coordination entre les responsables) et de connexions avec les autres modes de transport comme le vélo (insuffisance de place de vélos)

3. Pistes de solutions

Remettre l'usager au cœur du processus de décision :

- Associer l'usager aux différentes étapes du service pour partir des besoins :
  - Mener une étude d'impact systématique sur la qualité de service avant de décider d'investir dans la robustesse d'un réseau
  - Consulter systématiquement les associations d'usager pour la rédaction du volet « qualité de service » des cahiers des charges des conventions d'exploitation passées avec les opérateurs (contenu de l'offre ferroviaire, horaires, correspondances, tarifs)

  - Procéder régulièrement à des retours d'expériences avec enquêtes approfondies sur qualité du service offert qui associent les usagers à ces évaluations
- Inventer ou remettre en vigueur diverses modalités de consultation :
  - Organiser des débats publics régionaux sur les dessertes à l'échelle du territoire régional
  - Penser les services à la mobilité du point de vue de l'usager : la complémentarité des offres dans le cadre d'une chaîne de déplacement porte-à-porte
  - Réactiver les comités départementaux ou les comités de ligne (une réunion annuelle par exemple)
- Communiquer et accompagner les usagers :
  - Présence physique pour informer et renseigner l'usager, maintien de guichets en nombre suffisants, le cas échéant mutualisés avec d'autres services publics
  - Former les cheminots à l'accueil et à la gestion des crises
  - Diffuser des documents de communication ligne par ligne
- Renforcer la transparence et l'information sur la tarification ferroviaire
- Favoriser une approche dynamique sur les baisses de fréquentation

Renforcer la fiabilité du service ferroviaire :

- Investir dans la rénovation du réseau ferroviaire, du matériel roulant, de la signalisation (l'automatisation est par exemple source d'amélioration de la ponctualité)
- Renforcer les contrats avec les opérateurs (bonus, malus, définir des indicateurs de qualité plus fins avec un système de sanctions)
- Sécuriser les gares pour diminuer les suicides (fermer l'accès aux voies par un système de portes palières à l'exemple des stations de métro)
- Définir une « bibliothèque d'actions » en cas de situation dégradée
- Concept de garantie mobilité en Allemagne : remboursement des frais de taxi en cas d'annulation ou/et de retards des transports
- Standardiser l'offre et généraliser le cadencement

Considérer l'intermodalité comme une opportunité de rabattement vers le ferroviaire :

- Accroître les nouveaux services intermodaux :
  - services d'appel de taxi pour le dernier kilomètre,
  - développement de places sécurisées de stationnement vélo dans les gares

  - système de « Rezopouce » aidé par les communes pour accroître l'utilisation du transport public en milieu rural (arrêt identifié, applications...) et contribuer à mieux remplir les lignes ferroviaires locales en drainant les voyageurs vers elles

- Renforcer la région dans son rôle d'autorité coordinatrice des offres de mobilité à l'échelle de son territoire
- Porter une attention particulière au train du matin et aux trains de nuit pour concurrencer l'avion et examiner les possibilités d'accroître la part de la clientèle professionnelle dans les trains de nuit
- Établir une cartographie des points d'intermodalité pour prioriser les investissements à engager
- Obliger les opérateurs à inscrire l'intermodalité dans leurs projets quand ils répondront à un appel d'offres

Responsabiliser et coordonner les acteurs pour une intermodalité plus efficace

- Renforcer l'efficacité de la coordination entre les autorités organisatrices dans le projet LOM avec un pilotage de l'intermodalité par l'AO régionale
- Créer une instance destinée à proposer des solutions en cas de blocage entre partie prenantes sur des difficultés liées à l'offre, aux correspondances, etc.
- Proposer systématiquement une solution alternative et durable en cas de fermeture de ligne ferroviaire
- Créer un opérateur public sur le traitement des données
- Faire des « Gares » la pierre angulaire de l'intermodalité :
  - mettre les gares au coeur des contrats opérationnels de mobilité pour renforcer la coordination des acteurs et favoriser les services offerts
  - associer les collectivités dans la « commercialité » des gares et dans les services offerts par le ferroviaire (ex : vente de billet en mairie)
- Mettre en place une taxation foncière pour capter la valeur créée par l'offre ferroviaire (s'inspirer du précédent des JO d'Alberville : taxe additionnelle aux droit de mutation des biens dans les zones desservies pendant 25 ans).

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°2 – 21 mars 2018

Thème : Un rail ouvert à la concurrence au service des territoires

1. Interventions

- Yves CROZET, Professeur à l'Université de Lyon et membre du Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET) sur l'évaluation et l'internalisation des coûts externes dans les transports et l'équité concurrentielle entre les modes
- Nicolas FOURRIER, directeur marketing et commercial chez SNCF Réseau sur SNCF Réseau et l'ouverture du marché voyageurs
- Organisations syndicales : CGT Cheminots, UNSA ferroviaire, Sud Rail, CFDT Cheminots et FO Cheminots : leurs contributions à l'avenir du système ferroviaire

Les présentations de ces contributions ont été diffusées.

2. La question de l'équité concurrentielle entre les modes de transport

Les constats :

- Les bénéfices et les coûts externes des transports relèvent de catégories différentes. Alors que les bénéfices externes (dits « pécuniaires ») résultent de facteurs déjà intégrés dans les prix du marché (et n'appellent pas d'intervention particulière de la puissance publique), les coûts externes liés à la pollution et au bruit (dits « technologiques ») résultent de facteurs qui ne sont pas intégrés dans les prix du marché. Ils doivent être internalisés, c'est-à-dire intégrés dans les prix du transport. D'où la nécessité de leur donner une valeur monétaire, avec toute la difficulté de cet exercice.
- Les ambitions européennes en matière de report modal depuis vingt ans (avec le Livre blanc de 1998) ne se sont pas concrétisées. Le fret ferroviaire ne progresse pas et même en Allemagne, où il a crû de 40% entre 1995 et 2012, c'est à la voie d'eau qu'il a pris des parts de volume. En France, la part des autocars dans le transport de voyageurs est en forte progression.
- Certains coûts externes de la route ne sont pas taxés. Le dernier rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) indique ainsi que de façon globale, et à l'exception du réseau routier national concédé, les usagers de la route ne paient pas le coût marginal social de leurs déplacements, ce qui entraîne une utilisation non optimale des réseaux. La congestion, la pollution – notamment des véhicules diesel – et l'insécurité routière sont les externalités négatives les plus coûteuses[39]. La

[39] Voir Conseil d'orientation des infrastructures, « Mobilités du quotidien : Répondre aux urgences et préparer l'avenir », 30 janvier 2018, p. 156-157. Les résultats sont cependant assez contrastés selon le type de réseau (concédé/non concédé) et selon le type de milieu (interurbain/urbain/urbain très dense).

congestion routière peut contribuer à ramener plus de voyageurs vers les transports collectifs.

- Les pays qui ont taxé les coûts externes de la route, comme l'Allemagne, n'ont cependant pas vu la part ferroviaire augmenter en conséquence.
- Le ferroviaire implique pour la collectivité un coût par unité.kilomètre trois fois supérieur à celui de la route. Diminuer le coût du ferroviaire doit permettre d'augmenter sa part.
- Le ferroviaire en tant que transport lourd a une zone de pertinence limitativement définie et qui s'analyse par rapport à la route. Par ailleurs, à l'intérieur du mode ferroviaire, certains services sont subventionnés, d'autres non. Si l'on veut développer le fret ferroviaire, il faut partir d'une analyse de sa zone de pertinence.

Les échanges :

Les méthodes d'internalisation des coûts externes des transports sont connues. Mais aucune méthode ne saurait prétendre à une parfaite neutralité quant à ce qu'il apparaît pertinent de mesurer et au poids respectif de chacun des enjeux de politique publique identifié : la sécurité[40], la santé humaine, le dérèglement climatique ou la qualité de la vie. Il convient de ne pas sous-estimer la dimension politique de ces exercices d'évaluation et de comparaison. La monétarisation des coûts ne doit donc pas occulter les choix et leurs conséquences.

L'approche économique en matière d'internalisation des coûts externes se heurte à des problèmes d'acceptabilité. La réglementation et les subventions sont mieux acceptées que la tarification, mais elles rencontrent elles-mêmes leurs limites.

Dans le domaine de la pollution, la réglementation (sous la forme des normes « euro ») pour les poids lourds a permis des réductions importantes d'émission des gaz à effet de serre. Pour autant, en France, la pollution en zone urbaine se situe souvent au-dessus des normes acceptables[41].

Les pistes de solutions :

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, quatre leviers sont théoriquement disponibles :

- la réduction des trafics (passagers.km ou tonnes.km) les plus polluants,
- la réduction des émissions unitaires des véhicules,
- l'accroissement du taux de remplissage,
- la politique de report modal.

---

[40] Voir l'exemple, présenté par Yves Crozet, du manuel européen qui fait passer le coût unitaire de l'insécurité en milieu urbain de 5,29 ct€/veh.km dans la version de 2008 à 0,67 ct€/veh.km dans la version actualisée en 2014.

[41] En France, on évalue à 48 000 les décès prématurés dus chaque année aux seules particules fines.

Chacun de ces leviers doit mobiliser des outils identifiés comme l'incitation au co-voiturage – y compris par une tarification modulée en fonction du taux de remplissage – ou la taxe carbone.

Taxer les coûts externes de la route, notamment la pollution et l'occupation de l'espace :

- Pour lutter contre la pollution urbaine, une solution consiste à instaurer des zones à circulation restreinte permettant d'exclure la circulation de certains véhicules[42] en cas de niveau d'alerte.
- Pour accroître l'efficacité de la lutte anti-pollution, il faut pouvoir compléter les leviers que sont la réglementation et les aides publiques par des mesures de taxation ou de tarification. A cet égard, l'exemple suédois est à méditer : depuis qu'a été instaurée une tarification de la voirie urbaine à Stockholm (2006), le trafic automobile urbain a baissé de 25%, de même que les émissions de polluants. Les outils disponibles sont de plusieurs types :
  - une taxe sur le volume du transport routier, comme cela se fait pour les déchets, l'eau, etc.,
  - la vignette « Crit'Air »,
  - la mise en place d'un péage urbain,
  - l'interdiction ou la limitation de l'usage du poids lourd de 44 tonnes (antérieurement réservé aux parcours terminaux du transport combiné).
- La tarification de l'espace est une question-clé. Une voie ferroviaire consomme moins d'espace qu'une voie autoroutière. Et de fait, la route n'est pas pertinente en zone urbaine où il convient de favoriser l'usage des transports collectifs et de dissuader l' « auto-solisme ». Par ailleurs, il faut tenir compte de la spécificité des territoires insulaires où la question de l'espace se pose avec encore plus d'acuité.

Accroître les sources de financement en faveur des investissements ferroviaires :

- par le niveau d'investissement public au profit du transport ferroviaire ;
- par la captation de la plus value foncière sur le modèle de la taxe sur les bureaux pour les nouveaux investissements ;
- par un renforcement de la productivité de l'entreprise historique.

Renforcer la prise en compte des critères autres qu'économiques dans les choix entre modes : coût/ bénéfice sur la santé, politique de la ville, développement des territoires, etc.

Densifier l'utilisation du réseau ferroviaire :

[42] Ces véhicules seront repérés grâce au système de vignette « Crit'Air » qui seront nécessaires pour circuler dans les zones concernées.

C'est vrai pour le transport de voyageurs mais aussi pour le fret. Il faut adapter le cadre réglementaire aux différents trafics et réseaux, par exemple ne pas imposer les mêmes obligations sur des voies sans voyageurs qui n'accueillent que du trafic de fret.

3. Une préoccupation commune pour la qualité du service public dans le débat relatif à l'ouverture à la concurrence :

Les échanges :

L'ouverture à la concurrence interviendra tôt ou tard. Il convient donc de s'y préparer. Au sein du groupe public ferroviaire, les entités exercent des missions différentes parmi lesquelles : gérer une infrastructure et offrir des services de transport.

Les régions veulent sortir de la logique actuelle qu'elles jugent inflationniste, les coûts augmentant plus vite que la fréquentation (en voyageurs.km). Elles souhaitent accroître l'offre de trains sans avoir à augmenter leurs dépenses en faveur du ferroviaire.

Les régions doivent mettre à profit la compétence tarifaire que leur reconnaît la loi pour pratiquer des politiques tarifaires modulées, susceptibles d'attirer une clientèle occasionnelle, d'où provient la majorité des recettes, tout en tenant compte de la spécificité des territoires et des besoins des populations desservies.

L'ouverture doit être progressive (régulée) pour tirer les enseignements des premières expériences, quitte à faire évoluer la loi au fur et à mesure. Il est dommage, à cet égard, de ne pas disposer d'un retour d'expérience sur les conditions d'ouverture du fret à la concurrence.

L'ouverture à la concurrence doit être maîtrisée, sous peine d'être plus une cause de dysfonctionnements qu'une source de gains. La présence de deux ou trois entreprises ferroviaires ne garantit pas automatiquement une meilleure offre et générera des coûts de transaction. Enfin, le rôle de l'EPSF est essentiel pour garantir le maintien de conditions optimales de sécurité.

L'ouverture doit être équitable, ce qui implique de :

- veiller à la neutralité de SNCF Réseau dans le traitement des demandes d'accès ou la gestion des situations perturbées ou des conflits d'usage ;
- définir clairement les conditions d'accès aux facilités essentielles ; les gares doivent rester dans le patrimoine public, incessible, de l'Etat ;
- veiller à ce que l'ouverture à la concurrence de certaines parties du réseau n'entraîne pas de surcoût pour l'opérateur historique ou ne déstabilise pas son modèle économique ;
- veiller à l'équité sociale et fiscale entre les opérateurs ;
- veiller à un accès égal aux données indispensables pour pouvoir proposer une offre tout en protégeant le secret industriel et commercial. La proposition est évoquée d'en donner la gestion à un organe public ;

- disposer d'un régulateur fort et indépendant, capable de donner de la visibilité et de la stabilité et de garantir l'équité entre opérateurs et la liberté de choix des autorités organisatrices.

Les exemples étrangers montrent que l'ouverture à la concurrence n'est pas synonyme de réduction des concours publics.

Différents points de vigilance sont évoqués :

- La tarification doit rester compatible avec les moyens des ménages et conserver des tarifs sociaux.
- Il faut garantir le maintien de services non rentables sur le plan financier mais qui jouent un rôle essentiel pour les territoires et l'accès au transport. Il existe un consensus sur une nécessaire péréquation entre lignes rentables et non rentables pour irriguer tous les territoires. Du reste, s'agissant de services conventionnés, la notion de rentabilité de services ferroviaires dont l'usager ne supporte que 25 % du coût total n'a pas grand sens.
- La formation des personnels de l'opérateur historique est un point clé pour anticiper les conséquences de la révolution numérique sur l'emploi. Les postes d'encadrement et les métiers de service à la personne ou au contact du client seront moins touchés que d'autres fonctions dans l'entreprise. Il faut former les personnels aux métiers de demain.
- Il faut pouvoir offrir des trajets complets « de domicile à domicile » en coordonnant l'offre de transport (intermodalité), y compris en proposant un titre unique de transport.
- Parmi les pistes de financements du ferroviaire, sont évoqués :
  - la fiscalité écologique sur le transport routier,
  - la TVA à 5,5 % pour le transport domicile-travail,
  - le versement transport « interstitiel »,
  - la captation de la plus-value foncière à l'ouverture d'un nouveau service de transport (taxe),
  - la tarification (péage) à l'emport ou au chiffre d'affaires,
  - l'aide à la pince pour le transport combiné.
- Quel positionnement de l'Etat stratège actionnaire de plusieurs opérateurs de transport public ?
- La question de la dette du système ferroviaire et de son modèle économique reste posée.

La concurrence doit être au service des territoires. Le choix de l'ouverture en *open access* doit être compatible avec une desserte fine des territoires. Il faut des débats régionaux sur l'offre de mobilités mais reposant sur des bases objectives et documentées.

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°3 – 27 mars 2018

Thème : Remettre le rail au cœur de l'organisation des mobilités

1. Interventions

- Karim TADJEDDINE, directeur associé chez Mc Kinsey sur les ruptures et perspectives de la mobilité à horizon d'une dizaine d'années
- **Elisabeth BORNE, Ministre chargée des Transports**

Sur les attentes des métropoles en matière d'organisation des mobilités autour du rail :

- Ronan GOLIAS, chef du service déplacements de la Communauté urbaine de Strasbourg
- William ROY, directeur transports de la Métropole du Grand Nancy
- Etienne CHAUFOUR, directeur Ile-de-France de France Urbaine

2. Le service ferroviaire sera impacté par les chocs technologiques en matière de mobilité, notamment par le véhicule autonome : les AOT doivent anticiper la rupture au bénéfice de l'usager

Les mobilités vont être confrontées à une série de « chocs » :

On va assister, dans les dix à quinze prochaines années à une série de « chocs » sur les mobilités :

- Quatre chocs sur les véhicules individuels correspondant à des technologies nouvelles et à de nouveaux usages : véhicules électriques, véhicules connectés, véhicules partagés, véhicules autonomes. L'arrivée du véhicule autonome – dans le cadre d'un usage partagé – pourrait faire considérablement baisser les coûts d'utilisation en milieu urbain, dès lors que les flottes concernées pourraient tourner en permanence, le coût d'un fonctionnement permanent pouvant s'avérer moins élevé que celui du stationnement. Dans ce domaine, les premières expérimentations pourraient débuter d'ici deux à trois ans, pour une généralisation à l'horizon d'une quinzaine d'années. Mais il faut être attentif, car dans ce domaine, les anticipations sont souvent dépassées.
- Quatre chocs sur les infrastructures : infrastructures de télécommunication, réseaux d'information, transport ferroviaire et réseaux d'énergie.

Ces chocs technologiques, notamment dans le domaine de l'automobile, conjugués aux évolutions des attentes des usagers, vont provoquer, à l'horizon de dix ou quinze ans, des ruptures qui affecteront la régulation des mobilités et auront des impacts sur le transport ferroviaire.

Des impacts prévisibles différents selon les territoires :

Cependant, les évolutions seront sensiblement différentes selon qu'on est en milieu urbain très dense, en milieu urbain moins dense ou en zone périurbaine et rurale.

Dans les grandes villes, on peut prévoir la croissance soutenue des transports collectifs, routiers et ferroviaires, et des modes de déplacement non motorisés (« doux ») avec une impulsion forte des autorités organisatrices de transports (AOT) qui se mobilisent déjà. Par ailleurs, le véhicule électrique et le véhicule autonome à usage collectif ou partagé devraient trouver leur modèle économique, y compris dans une offre de service porte à porte. La transformation pourrait alors s'autofinancer. Le développement du véhicule autonome pour les particuliers suscite plus d'interrogations.

Dans les villes moins denses, le modèle de déplacement devrait rester proche de celui qu'on connaît aujourd'hui, avec une part importante au véhicule individuel et une place plus modeste pour les transports collectifs. La pertinence du mode ferroviaire dépendra des possibilités de rabattement sur les gares.

L'évolution des systèmes de mobilité en milieu rural est plus incertaine. La question de la rentabilité du développement du véhicule autonome – et donc du financement d'une offre nouvelle – se pose et celle, connexe, de son accompagnement éventuel par un financement public. Ici peut-être plus qu'en ville, le véhicule autonome individuel pourrait trouver sa pertinence. En tout état de cause, le véhicule individuel conservera une part importante dans les déplacements.

Les « nouvelles mobilités » suscitent l'intérêt des investisseurs mais leur développement appelle la mise en place d'un cadre juridique adapté :

A l'heure actuelle, on estime à 110 milliards d'euro les sommes investis au niveau mondial par les fonds d'investissement dans des start-up qui s'occupent de mobilité, dont 40 milliards en Europe (le reste essentiellement en Asie et aux Etats-Unis). Il existe donc un appétit des investisseurs pour toutes les innovations autour de la mobilité.

Plusieurs pays, notamment les Etats-Unis et en Scandinavie, réfléchissent au cadre légal à mettre en place pour faciliter l'expérimentation, puis la généralisation des véhicules autonomes. C'est un point crucial pour permettre l'essor de cette technologie.

Les freins réglementaires et les questions juridiques sont multiples : place du principe de précaution (inscrit dans la Constitution), sujets relatifs aux télécommunications, à la cyber-sécurité, à la responsabilité en cas d'accident, à la licence d'exploitation, à la taxation, etc.

Il faudra également répondre à la question centrale de l'accompagnement de l'usager, mais aussi à celle des impacts sur l'emploi et la formation aux nouveaux métiers.

Enfin, il faudra tenir compte des coûts écologique (construction des véhicules) et économique (traitement des données) du véhicule autonome.

Pour les autorités organisatrices de transport, trois évolutions majeures – qui devraient constituer trois priorités pour les pouvoirs publics – vont impacter la mobilité dans les années à venir : la révolution du véhicule autonome (la plus lointaine), la généralisation des véhicules électriques et les effets de la digitalisation sur l'information voyageurs.

Cependant, pour penser les mobilités de demain, il faut privilégier l'entrée par les usages (les besoins) à l'entrée par la technologie.

Adapter la gouvernance des mobilités pour une plus grande lisibilité du point de vue de l'usager :

L'organisation des mobilités est aujourd'hui différente selon les pays même si les questions à résoudre sont souvent comparables.

En Allemagne, les länder disposent d'une large délégation et de compétences larges pour organiser les mobilités selon une organisation plus ou moins intégrée selon la taille du land.

En Suède de même, les Régions sont les autorités organisatrices sauf lorsque plusieurs régions sont concernées, auquel cas, l'Etat reprend la compétence à son niveau.

Aux Pays-Bas, les régions sont autorités organisatrices, à la différence du Danemark où la gestion des mobilités est plus centralisée au niveau national.

Quel que soit le modèle d'organisation, les ruptures mentionnées plus haut auront des répercussions sur l'organisation de la gouvernance qu'il faudra prendre en compte (par exemple pour associer les usagers aux décisions sur l'offre).

3. Inscrire le ferroviaire au cœur d'une nouvelle organisation des mobilités, intermodale et agile

Le ferroviaire doit être au cœur de l'organisation des mobilités. Pour cette raison, l'État s'engage à investir 36 milliards d'euro dans les 10 prochaines années (soit 50 % de plus que l'investissement moyen des 10 années précédentes) pour assurer la robustesse du réseau ferroviaire : nœuds ferroviaires, signalisation, etc.

Le projet de loi d'orientation des mobilités doit venir appuyer et conforter la réforme ferroviaire en visant à :

- ce que l'ensemble du territoire soit couvert par une autorité organisatrice responsable en matière de mobilité (aujourd'hui 80 % du territoire n'est pas couvert) ;
- donner de nouveaux outils aux AOT pour répondre aux besoins des populations avec de nouvelles solutions pour les zones peu denses, renforcer les moyens de rabattement vers le ferroviaire et lever tous les freins aux modes doux (places de parking vélo dans les gares – les 200 000 places demandées par la FUB –, introduction d'une carte des pôles d'échanges intermodaux dans le SRADDET).

4. La gare : un élément clé des nouvelles mobilités

Place et rôle de la gare dans l'organisation des mobilités :

Retravailler la place et le rôle de la gare dans l'organisation des mobilités : quelle présence humaine pour la vente de billets ? Il faut intégrer la révolution de l'automatisation pour la distribution des titres de transport. Quel accompagnement humain des usagers ? En ville, la gare doit être conçue à la fois comme un pôle d'échanges multimodal, ce que, d'une certaine manière, elle a toujours été – le nœud ferroviaire et les gares de triage existent depuis 150 ans, soit bien avant l'invention du « hub » aérien – et comme un pôle d'aménagement urbain, à la fois comme un nœud d'intermodalité (ou une « plateforme ») pour organiser la chaîne de mobilité et assurer le rabattement vers le ferroviaire (on passe de la voiture individuelle aux transports collectifs et du bus au train par la gare), et un lieu central d'accueil et de rencontres, une vitrine sur la ville. Par ailleurs, le concept de gare en « cul de sac » apparaît aujourd'hui dépassé. Il faut imaginer la présence de nouveaux services publics dans les gares et concevoir la présence humaine en fonction des besoins : pourquoi ne pas positionner l'office de tourisme dans la gare ?

Développer une approche fine et différenciée de la fonction des gares :

- Il existe plusieurs types de gares aux fonctionnalités très différentes. L'Etat pourrait/devrait définir des niveaux de fonctionnalité en fonction des caractéristiques des gares. Il faut également distinguer les « gares » et les « arrêts » avec ou sans personnel (agents commerciaux). La suppression des agents en gare emporte des conséquences qu'il faut avoir à l'esprit dans plusieurs domaines : la gestion des situations perturbées, la sécurité, l'accessibilité (aide aux personnes à mobilité réduite) et l'information. Il faut également tenir compte du fait qu'une partie non négligeable de la population est réfractaire aux nouvelles technologies. Il faut enfin se poser la question suivante : comment fait-on demain de la multimodalité sans présence humaine en gare ? La multimodalité doit être recherchée pour l'humain, avec l'humain, tout en tenant compte de l'évolution des usages.
- Les gares doivent rester une partie intégrante du service public ferroviaire et il n'est pas question d'en confier la gestion à des entreprises autonomes. Il faut réaffirmer leur place dans le patrimoine public national. De fait, la ministre l'a rappelé : il n'est pas question d'ouvrir le capital du gestionnaire des gares. En revanche, il faut mettre en place des gestionnaires uniques de site, réunifier la gestion des gares pour la rendre plus lisible et plus efficace.

La gestion et la gouvernance de la gare :

Se posent également les questions de la responsabilité de la gestion des gares et de leur gouvernance. L'idée est avancée de transférer la gestion de certaines gares locales aux AOT métropolitaines pour assurer l'entretien si nécessaire, pour les développer en pôle d'échanges intermodaux. Les métropoles souhaitent jouer un rôle accru dans la gestion et l'entretien de la gare, en cohérence avec

sa place et son rôle comme pôle d'échanges et pôle d'aménagement urbain. Or il est très difficile pour les collectivités d'intervenir dans ou autour des gares. Elles font partie du domaine public ferroviaire, régi par des règles complexes et protégé par l'inaliénabilité. Pourtant, il existe des gares en très mauvais état. Donner aux autorités organisatrices de la mobilité la gestion de certaines gares comme elles le font pour les tramways ou les haltes-bus leur permettrait d'investir dans leur réhabilitation. Se pose également la question des friches ferroviaires dans des contextes où le foncier est rare mais aussi parce que ces friches sont en elles-mêmes sources de nuisances (vols de cuivre, dégradation du paysage). Là encore, les métropoles souhaiteraient être partenaires de l'Etat et de la SNCF pour traiter ces friches. En tout état de cause, les gares doivent répondre aux besoins régionaux et locaux et les différentes autorités organisatrices de la mobilité devraient être davantage associées à leur gestion.

5. Constats et solutions pour remettre le ferroviaire au cœur de l'organisation des mobilités

Faciliter la cohabitation entre les services ferroviaires :

- La moitié seulement des habitants qui vivent dans une aire urbaine vivent dans l'agglomération, l'autre moitié vit en périphérie de l'aire, dans la couronne périurbaine. Pour dix déplacements du quotidien dans ces aires, on en a un en train collectif (TER) métropolitain. Comment concilier l'offre de TER qui dessert les pôles métropolitains depuis les zones périurbaines avec la densité des dessertes au cœur de l'aire urbaine ? Arrêter les TER pour desservir les différents points de l'agglomération risque de dissuader les voyageurs qui viennent de plus loin. Faut-il donc séparer les flux et les trains et réserver certains sillons au TER, d'autres aux trains métropolitains ? Sur un plan technique, il est illusoire d'imaginer séparer les infrastructures en fonction des offres selon qu'on est sur du TER ou sur du train métropolitain. En revanche, il est possible d'améliorer la robustesse de l'offre en articulant mieux le TER et le ferroviaire urbain, par exemple par des correspondances quai à quai. La notion de correspondance a évolué au fil du temps et s'est beaucoup dégradée. Les schémas de desserte devraient tenir compte des attentes des usagers. Est-il normal, par exemple, qu'en gare de Juvisy, des milliers d'usagers soient obligés de changer de train entre la ligne C et la ligne D ?
- A côté des relations domicile-travail, il faut prendre en compte la dimension « loisirs » dans l'offre de services ferroviaires urbains. Par exemple, la gare de Juvisy est située à proximité de l'une des trois plus importantes bases de loisirs d'Europe. Or la gare n'est pas identifiée par rapport à la base de loisirs, et il n'existe pas de lien entre les deux équipements.
- Historiquement, le réseau ferroviaire s'est organisée à partir de la notion d'étoile ferrée : des lignes ferroviaires rayonnaient en étoile depuis une agglomération pour assurer les échanges entre la ville et sa périphérie. Il faut tenir compte des contraintes techniques inhérentes au mode ferroviaire : non seulement le train est un transport guidé, mais les

capacités de l'infrastructure peuvent limiter, par exemple, les possibilités de retournement des trains sur les courtes distances (l'Île-de-France faisant exception) et contraindre aussi bien les trajets que les fréquences.

- La pluralité des offres ferroviaires oblige à se poser la question de la diversification des usages de l'infrastructure, du partage des sillons, de la cohabitation entre ces offres (équilibre à trouver entre dessertes à l'échelle nationale, régionale, périurbaine, urbaine) et des capacités des installations ferroviaires à répondre aux besoins des AOT.

Garantir la cohérence et la lisibilité de l'offre ferroviaire :

- Il faut structurer l'offre de service en coopération avec les autorités organisatrices régionales et empêcher que la pluralité des autorités organisatrices ne conduise à un éclatement ou une segmentation de l'offre, au « chacun pour soi » dans lequel chacun va vouloir « faire son petit chemin de fer dans son coin » ou s' « emparer » du réseau pour son compte. La régionalisation a certes contribué au dynamisme de l'offre de transport ferroviaire mais il faut veiller à préserver l'unicité et le maillage du réseau : deux de ses caractéristiques essentielles. Les acteurs partagent la responsabilité de garantir la lisibilité et la cohérence de l'offre ferroviaire par-delà la complexité du mille-feuille territorial. Il faut assurer la continuité du processus décisionnel et renforcer la concertation, la coordination et les partenariats territoriaux. En particulier, la coordination des offres devrait s'opérer au niveau régional à travers un dialogue annuel entre les autorités organisatrices de la mobilité.
- Dans la région Grand Est, on est passé de 10 à 59 autorités organisatrices. Pour organiser l'offre à cette échelle, il faut faire confiance à l'intelligence des territoires. L'Etat ne doit pas être trop pressé de prendre les choses en main pour imposer une coordination qui doit pouvoir se construire à partir et par les territoires, par exemple sous l'égide de la région.
- La billettique est fondamentale comme élément d'une offre intégrée et simplifiée. A Nancy, on a inclus deux offres (TER/transports métropolitains) sur un même support matériel (carte) mais l'on n'est toujours pas en mesure de proposer un titre unique de transport (du type « pass Navigo »). Les services concernés assurent la desserte du bassin de vie qui s'étend sur le périmètre du syndicat mixte du Grand Nancy plus le territoire de quatre EPCI. Ce territoire est pour partie situé en zone urbaine, pour partie en zone périurbaine. Simplifier l'offre, c'est être en mesure de proposer aux usagers concernés un titre unique. Mais cette solution se heurte à l'incompatibilité de l'offre tarifaire avec quelques lignes de la région. Par ailleurs, le département de Meurthe-et-Moselle tenait au maintien de la gratuité tarifaire, incompatible avec la tarification unique.

Adapter le ferroviaire à l'évolution des besoins et aux enjeux des territoires :

- Poser la question de l'insertion de l'offre ferroviaire dans l'offre intermodale. L'inertie et les contraintes du mode ferroviaire apparaissent en décalage avec les besoins des populations des zones urbaines, qu'il

s'agisse d'adapter l'offre de service à l'évolution des besoins (modification des horaires, des fréquences, voire des dessertes), ou de remédier rapidement à des dysfonctionnements ou des incidents d'exploitation. Il doit se moderniser, évoluer en comparaison avec les autres modes, devenir plus « agile », sans transiger sur les exigences de sécurité. Par exemple, dans le cadre d'un projet de requalification d'une voie routière pour aménager une voie réservée aux transports collectifs, il est essentiel que le train puisse rapidement apparaître comme une alternative à la réduction de la capacité offerte aux véhicules individuels. Il faut réduire le décalage entre la « temporalité ferroviaire » et la « temporalité du fait urbain ».

- Transférer la gestion de certaines lignes ferroviaires à l'échelle métropolitaine permettrait de relier le centre de l'agglomération et les zones périurbaines. L'idée serait de permettre à chaque niveau de collectivité de saisir et d'exploiter les opportunités de développement du service ferroviaire compte tenu des besoins de son territoire. Par exemple, la métropole de Toulon compte pas moins de huit gares de TER : ne pourrait-on mettre en service une navette ferroviaire reliant ces gares ? De même pour assurer la liaison entre Le Creusot et Montceau-les-Mines, le train qui dessert l'agglomération doit emprunter le réseau ferré national dont les standards sont élevés.
- On parle beaucoup de l'urbain mais le transport ferroviaire doit être au service de l'équilibre des territoires. Il est grand temps de changer de regard sur les territoires ruraux, notamment lorsqu'on réfléchit à l'avenir du service public ferroviaire.

Le service public ferroviaire est et restera dépendant de l'aide publique :

- La libéralisation ne doit pas se traduire par une remise en cause du service public. Il faut prévenir le risque d'« écrémage » de la part de nouveaux entrants qui viendraient concurrencer l'opérateur historique sur les lignes les plus rentables.
- Il faut rappeler que le service public ferroviaire n'est pas rentable. Seul un quart du coût des TER est pris en charge par l'usager. Le reste est supporté par la fiscalité, c'est-à-dire par les régions. Les grandes régions offrent l'avantage de pouvoir organiser une solidarité (« péréquation ») entre les lignes (et de pouvoir ainsi moduler la contribution de l'usager).

6. Quelques pistes pour améliorer la coordination des offres

- Des initiatives sont prises à l'échelle régionale comme :
  - le « Grenelle des mobilités » en Alsace, co-piloté par la Région et la Métropole, avec un travail sur le cadencement, l'amplitude horaire de l'offre, la soutenabilité financière, la robustesse de l'infrastructure, l'évaluation d'une « RERisation », etc. ;
  - la création de comités de lignes ;

  - une réunion annuelle entre AOT : d'abord au niveau national, puis à décliner au niveau régional.

- Créer une instance de dialogue et d'arbitrage au niveau de l'État en cas de désaccord entre AOT elles-mêmes ou entre AOT et opérateurs pour cause d'intérêts divergents.
- Favoriser les appels à projets de TCSP qui facilitent la coordination entre offres urbaines et offres ferroviaires.
- Travailler sur la problématique du foncier ferroviaire et la suppression (ou la valorisation) des friches (acteurs nombreux et intérêts divergents), embranchements ferroviaires.
- Travailler sur la billettique unique, intermodale et inter AOT, pour avoir des voyages « sans couture », indispensable à la création de pôles d'échanges multimodaux et sur une tarification coordonnée et lisible de l'usager. Idée de systèmes d'information régionaux intégrés et d'un billet unique pour toute mobilité sur le territoire régional. A titre d'exemple, les Pays-Bas ont investi dans une carte unique permettant à l'usager de changer facilement de mode de transport et de payer en fonction des trajets parcourus. Le dispositif a l'intérêt de masquer, du point de vue de l'usager, les complexités de la coordination entre les différents systèmes de transport.
- Travailler sur les solutions de remplacement du ferroviaire en cas de situation dégradée.
- Travailler sur l'allègement des normes imposées au ferroviaire, très contraignantes en comparaison avec les autres modes comme le tramway : vitesse d'entrée en gare, temps d'arrêt, pour permettre de gagner en souplesse de service offert.
- Assurer une gestion publique des données avec agrégation et centralisation au niveau national par un organisme public, indispensable pour proposer toutes les possibilités d'offres multimodales. Les régions ont besoin de ces données pour alimenter leur système d'information multimodale. Elles doivent pouvoir maîtriser l'information pour s'assurer, par exemple, que les calculateurs d'itinéraires donnent une information neutre et objective sur les itinéraires ou les temps de parcours.

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°4 – 6 avril 2018

Thème : Pour un usage optimal du réseau ferroviaire

1. Présentations

- Anna Barbara REMUND, sous-directrice au département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, Office fédéral des Transports suisse, division « Infrastructures, Planification et Usage du réseau ferroviaire »
- Thierry BOMBEZIN, conseiller auprès du directeur général adjoint « Accès au réseau » chez SNCF Réseau : Réseau ferroviaire français : organisation du partage des usages et gestion des priorités
- Frank LACROIX, Directeur général TER chez SNCF Mobilités en charge de l'entretien du réseau, des attentes des AO et
- des usagers (trains longue distance, trains régionaux, trains de fret) et de la gestion des priorités

Compte tenu de la place des présentations dans cette séance, le présent compte-rendu reprend l'essentiel de leur contenu.

2. Planification et usage du réseau ferroviaire en Suisse

Une politique des transports qui bénéficie d'une forte légitimité démocratique :

La politique suisse des transports vise à mettre à disposition des infrastructures performantes et des offres de qualité. Ces offres doivent rester financièrement soutenables et prendre en compte toutes les régions de Suisse et toutes les catégories de la population. Enfin, le transport de fret est pris en compte au même titre que le transport de voyageurs.

Compte tenu de la position de la Suisse au cœur de l'Europe et des dimensions du territoire, les liaisons internationales tiennent une place essentielle dans le réseau de transports.

Le système des transports doit également être durable sur le plan économique : le financement et l'entretien de l'infrastructure – 3 800 kilomètres de voies + environ 500 kilomètres de voies métriques – doivent être assurés sur le long terme, et les entreprises doivent opérer de manière rentable.

Depuis les années 1980, la population suisse est régulièrement consultée sur les grandes orientations de la politique des transports menée en Suisse à l'occasion de « votations » aux niveaux fédéral et cantonal. Les objectifs et les moyens de cette politique, depuis la loi « Rail 2000 » de 1987 jusqu'au projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) approuvé en février 2014 par 62% de « oui » et par 22 cantons sur 23, bénéficient d'une légitimité démocratique d'autant plus forte qu'elle est régulièrement actualisée.

Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire :

En 2014, le peuple et les cantons ont adopté un arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Cet arrêté prévoit la création d'un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) de durée indéterminée, inscrit dans la Constitution fédérale.

Le FIF doit servir à financer aussi bien l'exploitation et la maintenance que les futurs aménagements. La modification de la Constitution crée les conditions nécessaires à la réalisation, d'ici 2025, des premières mesures d'aménagement d'un montant de 6,4 milliards de francs suisses (5,4 milliards d'euros) décidées par le Parlement.

Au-delà, le Conseil fédéral a proposé une étape d'aménagement à horizon 2035 d'un montant de 11,5 milliards de francs suisses (9,8 milliards d'euros) qui sera déposée devant le Parlement avant la fin de 2018 de façon que celui-ci puisse, dès 2019, délibérer et voter sur cette nouvelle étape d'aménagement.

Ces investissements doivent permettre d'introduire la cadence semi-horaire sur de nombreux tronçons, voire la cadence au quart d'heure dans certaines zones urbaines et agglomérations. Les régions touristiques seront aussi mieux raccordées aux principaux axes de transport. Par ailleurs, il sera possible de faire circuler des trains plus longs et des voitures à deux niveaux sur des tronçons supplémentaires. Le trafic marchandises bénéficiera de capacités supplémentaires.

Une programmation pluriannuelle des investissements à partir d'un processus de planification régulièrement actualisé :

Le Parlement décide tous les quatre à huit ans des mesures concrètes d'aménagement inscrites dans le « programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire » (PRODES). Cette programmation pluriannuelle allège grandement les contraintes inhérentes à l'annualité budgétaire.

Les étapes d'aménagement sont planifiées par cycles de 4 à 8 ans. Il s'agit donc d'un processus permanent qui se déroule toujours selon les mêmes jalons :

- la prévision de la demande, sur la base de l'évolution prévue des transports ;
- l'analyse des besoins, qui inclut les objectifs en matière d'offre en trafics de marchandises, grandes lignes et régional car en Suisse, les trois « segments » sont traités dans le cadre d'un seul et unique processus de planification ;
- pour mettre en œuvre ces objectifs, des solutions sont recherchées par itérations dans le triangle de planification offre–matériel roulant–infrastructure ;
- enfin, ces solutions sont évaluées (faisabilité, robustesse,...).

L'arrêté relatif à l'étape d'aménagement fixe les mesures requises relativement aux infrastructures. Enfin, une stratégie d'utilisation du réseau assure l'offre.

Le FIF garantit le financement de toutes les étapes d'aménagement.

De nouveaux instruments de « garantie de planification » et de gestion de l'accès au réseau :

Le règlement « FAIF » a donné lieu à de nouveaux processus de planification de l'aménagement définis avec transparence dans la loi, les rôles et les tâches des principaux intéressés étant clairement précisés. En tant que responsable du processus, l'OFT coordonne les planifications.

Il a défini les principes, les objectifs et les délais de la planification de l'étape d'aménagement 2030/2035 dans une documentation de base élaborée après consultation de toutes les parties. Les cantons planifient l'offre régionale et participent aux processus de planification de l'offre et des travaux sur l'infrastructure. La branche du transport des marchandises participe également à la planification et à la formulation des objectifs dans ce domaine.

En 2015, la révision de la loi sur les chemins de fer (à la suite de la révision de la loi sur le transport de marchandises) a introduit un certain nombre de novations importantes :

- elle pose une base légale pour la planification et la garantie de capacité du système ferroviaire ;
- elle définit de manière contraignante la répartition des sillons par type de transport (voyageurs grandes lignes et régional, marchandises et autres) soumis à égalité de traitement ;
- elle permet de réserver les sillons nécessaires au transport de marchandises ;
- elle modifie l'ordre des priorités applicable pour l'attribution des sillons.

Afin de répondre aux trois questions suivantes... :

- Comment assurer les résultats des planifications pour les 15 à 20 prochaines années ?
- Comment garantir que la capacité de sillons nécessaire à l'offre prévue soit réservée ?
- Comment réserver les terrains nécessaires aux aménagements ?

...la Suisse s'est dotée de trois instruments :

- l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement, qui fixe la partie Infrastructure de la planification ;
- la « stratégie d'utilisation du réseau » (« STUR »), qui fixe, pour une étape d'aménagement donnée, la partie « offre » en définissant la répartition des capacités, par heure-type, entre trafic grandes lignes, trafic régional et trafic marchandises ;
- le plan sectoriel des transports qui traite des aspects territoriaux liés aux projets d'infrastructure.

La stratégie pluriannuelle d'utilisation du réseau est déclinée annuellement dans des « plans d'utilisation du réseau » (PLUR) (par horaire de service annuel) qui

concrétisent l'avancement de l'étape d'aménagement. Ces plans servent de base à l'attribution des sillons. Mais ce sont des instruments de contrôle et d'évaluation, pas des horaires de service. Dans ces PLUR, les GI présentent la qualité et les exigences des sillons au moyen de graphiques réticulaires.

Outre les sillons réservés aux corridors fret européens, les PLUR définissent uniquement les capacités minimales par heure-type réservées aux différents modes de transport. Ils portent également sur les dérogations pour des transports spéciaux (offres saisonnières, trains de marchandises express, sillons spéciaux) et sur les restrictions dues à des fermetures prolongées (et planifiées) de tronçons, par exemple en raison de travaux.

Les gestionnaires d'infrastructure établissent le plan d'utilisation du réseau pour chacune des six années qui précèdent une année horaire. Ils y précisent la stratégie d'utilisation du réseau et présentent notamment la répartition journalière et hebdomadaire des sillons entre les divers types de trafic. Ils soumettent ces plans à l'OFT pour approbation.

Les CFF établissent les STUR et les PLUR sur mandat de l'OFT.

La STUR définit des règles précises en matière de garantie de capacité :

- La disponibilité des sillons d'un certain type de transport ne doit pas être réduite au profit d'un autre type de transport.
- La structure des nœuds du trafic voyageurs doit être prise en compte et le transport de marchandises doit disposer de sillons ininterrompus.
- Le transport de marchandises doit avoir la garantie de disposer d'un nombre minimal de sillons.
- Il convient de définir des règles applicables aux trains supplémentaires du transport de voyageurs aux heures de pointe.

La « garantie de capacité aux heures standard » impose de définir un nombre de sillons garantis par heure et par sens pour le transport de marchandises (transalpin et non transalpin) comme pour le transport de voyageurs. Ainsi, le transport de marchandises non transalpin se voit garantir 1 sillon/heure/sens sur les tronçons à double voie et 1 sillon/heure sur les tronçons majoritairement à voie unique. Les liaisons ferroviaires transalpines de fret se voient garantir 2 à 4 sillons/heure/sens (selon la liaison) dans la traversée du Gothard et 3 sillons/heure/sens dans celle du Lötschberg.

La « garantie de capacité aux heures de pointe » garantit au maximum, pour le trafic de voyageurs, les prestations prévues aux heures de pointe dans la STUR (« concept d'offre 2025 ») et, pour le transport de marchandises (non transalpin), au minimum 50% de la capacité disponibles aux heures creuses. En cas de conflits, sont définis des « sillons hybrides » dont l'affectation précise est définie dans le PLUR par l'OFT après concertation avec l'ensemble des parties concernées (avec recours juridictionnel possible). Ce système de sillons hybride permet d'introduire de la souplesse dans le système. Il est efficace à condition que les règles d'attribution soient claires.

Enfin, les PLUR contiennent des restrictions dues à des fermetures prolongées de tronçons (au moins 30 jours). Pour les restrictions de durée plus courtes, le GI doit communiquer, au moins deux mois avant l'expiration du délai pour la réservation des sillons.

3. Informations sur la planification et usage du réseau ferroviaire en France

La répartition des capacités sillons/travaux : le concept de « fenêtres travaux » et les critères de la décision :

Il n'existe pas, en France, de cadrage général (législatif ou réglementaire) fixant les règles de positionnement des « fenêtres travaux » sur le graphique de circulation[43]. Les fenêtres visent à standardiser les conditions d'interception pour réduire au maximum l'impact des travaux sur les circulations et optimiser l'utilisation de la capacité (« mise à l'ombre »).

En règle générale, le coût économique des travaux est inversement proportionnel à leur impact commercial sur les sillons. Il existe donc des arbitrages à opérer, pour définir l'ampleur des interceptions. Les trains peuvent ainsi être alternativement supprimés, « désheurés », détournés. Certains arrêts peuvent être supprimés ou les temps de parcours allongés.

Il existe plusieurs types de « fenêtres travaux » (fenêtres de surveillance, fenêtres génériques, fenêtres déformées, fenêtres correctives). Seules les fenêtres « déformées », utilisées pour les grands chantiers de renouvellement et de développement ont un fort impact capacitaire (fermeture pendant 7h30).

Les fenêtres déformées sont définies (entre la mi A-3 et la fin de A-3 : voir plus bas) au terme d'un arbitrage chiffré (monétarisé) qui met notamment en balance le nombre de sillons impactés respectivement pour les TGV, les TER et le fret (la perte de péages correspondante pour le GI) et les gains réalisés dans l'organisation et la conduite des travaux (coûts et délais), mais qui inclut d'autres critères.

Les critères de la décision sont : la faisabilité technique des travaux[44], leur pertinence économique, la balance économique travaux/péages, le risque de perte durable de trafic à la suite de l'interception des travaux, enfin l'acceptabilité du client final compte tenu des possibilités d'offres de substitution.

Les termes de l'arbitrage varient sensiblement selon le type de circulation en cause. L'impact des travaux sur des TGV implique un arbitrage « basique » entre pertes de péage et surcoût des travaux.

---

[43] Les « fenêtres travaux » sont des restrictions de capacité commerciale établies pour réaliser les travaux sur les voies principales d'une section donnée. Chaque fenêtre peut être décrite comme une « enveloppe spatio-temporelle » définie par des points kilométriques de début et de fin, des horaires de début et de fin et des jours d'application.

[44] La programmation des travaux doit tenir compte de la disponibilité des moyens nécessaires. Le recours à des moyens internes peut s'avérer, dans certains cas, plus économiques mais les moyens ne sont pas toujours disponibles. Inversement, le recours à l'externalisation peut avoir des avantages en termes de souplesse et de disponibilité mais peut s'avérer pénalisant. Par exemple, les marchés globaux externalisés de suites rapides prévoient des pénalités à la charge de SNCF Réseau s'il ne respecte pas le taux d'utilisation des suites prévu au marché.

S'agissant des Intercités, les interceptions des pointes de week-end présentent un réel avantage économique pour le GI, alors que ce sont les circulations les plus lucratives pour l'opérateur.

Concernant les TER et le Transilien, il est possible d'alléger le service en-dehors des heures de pointe sur les lignes denses, voire d'interrompre ponctuellement des lignes peu denses avec une offre routière de substitution.

Enfin, le traitement des opérateurs de fret pose d'autres problèmes en cas de détournement de trafic, en raison du poids des péages et de la fragilité du modèle économique de l'activité[45].

De façon générale, hormis pour le TGV, la balance coût des travaux/pertes de péage (annulation des sillons) tourne toujours à l'avantage des travaux.

Les procédures de concertation pour la définition des fenêtres travaux « génériques » et « déformées » :

Il existe des procédures de concertation menées chantier par chantier avec les opérateurs concernés – sachant que SNCF Réseau conduit aujourd'hui environ 1 100 chantiers par an.

Ces concertations, qui concernent la définition des fenêtres travaux « génériques » et « déformées », sont menées à l'échelon régional et par axe avec les opérateurs concernés. Ces concertations sont très importantes pour ces derniers et la question est posée de leur renforcement. Cependant, certaines entreprises ferroviaires peinent à dégager la disponibilité nécessaire pour participer aux nombreuses réunions. Pour remédier à cet inconvénient, SNCF Réseau a mis en place des « chargés de comptes » dédiés à ses principaux clients afin de leur présenter une information utile et adaptée à leurs propres contraintes.

Les concertations se déroulent dès le début de la construction de la « trame horaire 2 h », c'est-à-dire entre octobre de l'année A-3 (A = service annuel) jusqu'à décembre de l'année A-2, date de la notification des fenêtres et du graphique préconstruit.

En d'autres termes, les fenêtres travaux sont définies et notifiées aux utilisateurs préalablement à la construction du service annuel qui se déroule entre avril et septembre A-1 (date de publication du service annuel). Le graphique préconstruit, sur la base duquel les clients formulent leurs besoins et leurs commandes de sillons, intègre donc déjà les fenêtres travaux. Les sillons demandés par les clients du réseau sont tracés dans la capacité laissée libre par les travaux.

---

[45] Voir l'exemple des installations permanentes de contresens de circulation (ICPS) et des voies d'évitement de plusieurs gares autour de Strasbourg. Le scénario initial prévoyait 18 week-ends travaillés et 21 semaines de fenêtres « génériques ». Les responsables de l'opération ont proposé un scénario alternatif de « simultanéité totale » (fermeture de l'ensemble des voies tous sens confondus) durant 14 semaines pour une économie de 2,7 M€ sur l'ensemble du chantier. Mais les conséquences financières pour le transport de fret et l'impact sur l'organisation des TER alsaciens (roulement des personnels) excédaient l'avantage escompté.

Lorsqu'une demande concerne une fenêtre travaux « déformée », SNCF Réseau la rejette ou la met « à l'étude ». Dans ce dernier cas, les propositions de tracé sont faites au fil de l'eau, en fonction de la date de circulation.

Les autorités organisatrices – notamment les régions et les métropoles – ne sont pas formellement consultées, en tant que telles, dans le cadre de cette procédure. Elles peuvent avoir connaissance de ces chantiers en qualité de co-financeurs de certains d'entre eux dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions. Mais elles ne sont pas prévues dans la procédure de concertation sur les travaux, même si les directeurs territoriaux de SNCF Réseau ont le contact avec les élus. Or les autorités organisatrices doivent pouvoir anticiper les chantiers ferroviaires pour organiser l'offre de substitution avec, le cas échéant, le basculement vers d'autres modes.

SNCF Réseau s'efforce d'anticiper davantage encore la planification des travaux. Il existe ainsi une planification à cinq ans, au moins pour les grands axes. Et les autorités organisatrices sont consultées dans le cadre de ce processus.

Plusieurs participants expriment leur attachement aux comités de ligne, lieux utiles d'information et d'échanges qui permettent d'associer les parties prenantes (élus, usagers, syndicats, etc.) aux débats sur l'aménagement de l'offre de transport régionale par ligne et sur l'amélioration de la qualité de service (horaires, correspondances, information, etc.) tout en les informant sur les travaux d'infrastructures, les perturbations prévisibles, etc.

La gestion des priorités de circulation :

Les règles de gestion opérationnelle de circulation sont fixées dans le document de référence du réseau (DRR). Elles imposent l'ordre de priorité suivant :

- le train à l'heure (moins de 5mn de retard),
- entre deux trains en retard, le plus rapide,
- en cas d'équivalence, le train transportant des voyageurs,
- puis : le train international,
- en dernier ressort : application du graphique théorique.

Le régulateur peut déroger à cet ordre si cela s'avère nécessaire pour fluidifier le trafic.

La plupart des GI ont des règles de priorité fondées sur le type de trafic.

La définition optimale des priorités de circulation rend impérative la disposition d'outils (logiciels) de simulation et de ré-ordonnancement des circulations.

En guise de conclusion sur la planification et l'usage du réseau français :

Le travail très en amont, avec les autorités organisatrices de transport et les GI sur la définition des principes et des priorités en matière d'organisation des flux (réguliers ou perturbés) est de nature à simplifier la structuration de la capacité et la pré-construction du graphique et la construction de l'horaire de service. Cette procédure doit respecter les jalons clés de la décision et de la production.

Du côté de l'offre, segmenter les offres ferroviaires – et plus généralement l'offre de mobilité – permet d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande efficacité pour le voyageur en prenant en compte chaque type de besoins par une offre spécifique.

Enfin, l'organisation efficace de la multi-modalité passe par des pôles d'échanges adaptés et une véritable coordination des offres.

Quelques éclairages sur les différences entre les systèmes suisse et français :

La présentation du modèle suisse met en évidence une différence majeure avec ce qui se passe en France : la présence dans un cas, l'absence dans l'autre, à la fois d'un cadre législatif et réglementaire pour la planification des travaux et d'une programmation des financements associées à cette planification.

Les opérateurs en suisse et l'ensemble des acteurs du ferroviaire disposent ainsi d'une visibilité qui n'a pas son équivalent en France. A cet égard, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de donner une plus grande portée au rapport stratégique d'orientation prévu par la loi du 4 août 2014[46].

Deuxième différence : des capacités minimales garanties au fret dans le modèle suisse, sous la forme d'un nombre de sillons/heure/sens, qui permet de tenir compte de ses caractéristiques (trains lourds, longues distances, etc.). En France, la construction de la trame horaire (avec cadencement) privilégie la fréquence des circulations, critère qui peut s'avérer pénalisant pour le fret. Il reste donc à trouver un (difficile) équilibre entre les priorités à donner à la circulation voyageurs ou/et à la circulation fret.

Enfin, tout indique que l'optimisation de la capacité passe par un niveau important d'industrialisation et une simplification de l'offre.

4. Le point de vue de SNCF Mobilités

Le choix d'un scénario de régénération : l'exemple de la ligne Troyes-Belfort :

L'exemple de la ligne Troyes-Belfort qui fait l'objet d'un important programme de régénération illustre les problématiques qui se posent à l'entreprise ferroviaire pour le choix d'un scénario de régénération.

Le choix entre les divers scénarios possibles – compte tenu du nombre de chantiers à mener – s'opère notamment à travers une analyse en termes de gestion d'actifs (réflexion appuyée sur la valeur apportée par la ligne au réseau). Il impose un diagnostic partagé et une analyse concertée entre les acteurs sur les impacts de chaque scénario.

---

[46] La loi du 4 août 2014 *portant réforme ferroviaire* a introduit dans le code des transports un article (L.2100-3) qui prévoit que le Gouvernement saisit le Haut Comité du système de transport ferroviaire d'un « rapport stratégique d'orientation » qui présente, dans une perspective pluriannuelle, la stratégie de l'Etat dans le secteur ferroviaire : politique nationale en matière de mobilité et d'inter-modalité, orientations en matière d'investissements dans les infrastructures de transport, actions pour favoriser la complémentarité entre les services de transport de voyageurs, déploiement des systèmes de transport intelligent, stratégie ferroviaire de l'Etat concernant le réseau existant et les moyens financiers qui lui sont consacrés, situation financière du système de transport ferroviaire national et perspectives d'évolution, politique nationale en matière de fret ferroviaire, enjeux sociétaux et environnementaux du système de transport ferroviaire national, actions envisagées pour améliorer la compétitivité du mode ferroviaire par rapport aux autres modes de transport, articulation entre politiques ferroviaires nationale et européenne.

Le transporteur ferroviaire doit tenir compte de ses « deux clients » : l'autorité organisatrice de transports mais aussi l'usager avec un objectif commun à l'ensemble des acteurs ferroviaires : optimiser les performances commerciales et stratégiques aux bornes du système ferroviaire.

La gestion opérationnelle des circulations : l'hypothèse d'un train à l'arrêt entre Plaisir et Saint-Cyr :

La simulation d'un train à l'arrêt entre Plaisir et Saint-Cyr permet d'anticiper et de préparer la construction de scénarios de gestion des situations perturbées prenant en compte les contraintes de chacun et visant à l'utilisation effective de toutes les capacités du réseau.

Elle permet de décider « à froid » les arbitrages et d'en évaluer les impacts, de comprendre et de mesurer l'implication de tous les acteurs en phase opérationnelle et d'évaluer *a posteriori* l'efficacité des choix réalisés pour, le cas échéant, partager le processus de modification des scénarios initiaux.

La construction de la trame horaire : les exemples de la ligne Clermont-Thiers (Auvergne) et du service annuel 2017 en Bretagne :

L'exemple de la ligne Clermont-Thiers illustre, là encore, l'importance du partage des enjeux et des contraintes de chacune des parties :

- des enjeux de construction de la trame horaire et d'articulation entre les axes nationaux, les territoires et les étoiles ferroviaires ;
- des enjeux d'adéquation du plan de transport construit aux besoins exprimés par les autorités organisatrices (segmentation de l'offre, correspondances multimodales sur le territoire...) ;
- des contraintes d'utilisation des actifs (optimisation de l'utilisation du réseau, mais aussi des actifs des transporteurs).

La pondération entre ces enjeux et contraintes doit veiller à rechercher, « aux bornes du système », le plus grand bénéfice pour la collectivité en revenant aux critères de la décision et en partageant les bonnes pratiques pour les inscrire, par exemple, dans un code d'utilisation du réseau.

COMPTE-RENDU DE LA SEANCE n°5 – 10 avril 2018

Thème : Éclairer l'avenir du fret ferroviaire

1. Interventions

- Emmanuel DE LANVERSIN, conseiller spécial du DGITM, sur la situation du fret ferroviaire en France
- Sylvie CHARLES, Directrice générale du pôle « Transport ferroviaire et multimodal de marchandises » de SNCF Logistics
- Jean-Claude BRUNIER, PDG du groupe T3M-TAB, opérateur de transport combiné, complété par une prise de parole de Dominique DENORMANDIE, Président du Groupement national des Transports combinés (GNTC)
- Nicolas FOURRIER, SNCF Réseau, Directeur marketing et commercial

La contribution conjointe adressée par l'AFRA et « Objectif OFP » et la contribution adressée par « Les Amis de la Terre » en vue de la réunion ont été diffusées aux participants. Les contributions de la FNAUT et de l'UTP sont jointes à ce relevé de conclusions.

2. Le fret ferroviaire en France est dans une situation difficile, mais ses perspectives s'améliorent

Le transport ferroviaire de marchandises n'a pratiquement pas cessé de perdre des volumes depuis vingt ans :

Au cours des dernières décennies, le trafic ferroviaire de marchandises a connu une baisse quasi-continue en France, avec une division par deux de sa production (Tkm) en quarante ans[47]. La baisse s'est accélérée après 2000, avec cependant un léger redressement de la part modale du fer depuis 2010, le transport routier de marchandises (TRM) n'ayant pas retrouvé son niveau d'avant la crise de 2008. La part modale du fret ferroviaire en France se situe aujourd'hui autour de 11-12%.

En Allemagne, la part du TRM, en croissance continue depuis les années 1950, a atteint, depuis le début des 2000, un palier autour de 70%. La part du trafic ferroviaire de marchandises ne baisse plus depuis plus de dix ans. Elle progresse même légèrement depuis le milieu de la décennie précédente, notamment à la faveur de la réindustrialisation du pays, pour se stabiliser aujourd'hui autour de 17 %.

La situation du fret ferroviaire en France s'explique par des causes externes et des causes internes :

Causes externes :

[47] Si l'on excepte l'embellie de la deuxième moitié des années 90 avec le fort accroissement des volumes de produits céréaliers transportés, le déclin remonte à une quarantaine d'années.

- désindustrialisation du pays, qui a d'autant plus réduit les besoins de transport de fret ferroviaire qu'elle a touché des industries particulièrement consommatrices de transports massifiés (sidérurgie, chimie de base, automobile, etc.) ;
- développement du « juste à temps », défavorable au mode ferroviaire car il implique des fréquences accrues avec de plus petits lots et il engendre donc la « démassification »[48] ;
- évolution des mix énergétiques ;
- développement du réseau autoroutier ;
- concurrence du TRM européen ;
- moindre compétitivité des ports français, qui sont un enjeu majeur pour le développement du fret ferroviaire ;
- à plus court terme, crise économique de 2008-2009.

Causes internes :

- capacité de l'infrastructure handicapée par la conception en étoile du réseau (voir plus bas),
- coût d'utilisation des infrastructures (péages),
- manque de fiabilité et de flexibilité,
- structure de coûts plus lourde que le TRM.

L'ouverture à la concurrence en 2006 n'a pas permis d'enrayer la chute du fret ferroviaire, malgré des objectifs affichés d'augmentation dans le cadre d'une politique de report modal et d'amélioration de la compétitivité du mode ferroviaire. Les atouts écologiques du rail doivent être mieux valorisés et les externalités négatives de son concurrent routier mieux prises en compte.

Contrairement à l'objectif affiché à l'époque, la concurrence n'a pas davantage permis à l'opérateur historique, Fret SNCF, de regagner du terrain. Au contraire, il a perdu, en dix ans, 45 points de parts de marché, alors que 7 500 emplois de cheminots ont été supprimés dans le fret entre 2006 et 2016 et que l'outil de production a été redimensionné.

Un retour d'expérience global sur l'évolution du fret ferroviaire en France (voire en Europe) au cours des quinze dernières années serait utile pour évaluer les conséquences économiques et sociales de la concurrence, ainsi que ses effets sur la qualité du service rendu.

Le recul de Fret SNCF n'a entraîné aucune modification dans la répartition intermodale, les nouveaux entrants ayant, dans leur très grande majorité, gagné du chiffre d'affaires qui était déjà ferroviaire. Au bilan, l'équilibre économique

[48] Un participant appelle l'attention sur la différence à opérer entre « massification » et « massivité », terme qui prend en compte la fréquence du train. S'il faut sortir 4 000 EVP/jour d'un port et que l'on ne peut emporter que 400 EVP/jour en train massifié, il n'y a pas massivité du transport ferroviaire.

de l'ensemble du fret ferroviaire est fragile et la majorité des EF perdent de l'argent.

Pour renverser cette tendance, il faut une volonté politique car nous sommes face à un choix de société. L'Etat doit affirmer sa volonté d'accompagner le transport ferroviaire de marchandises sans éluder la question de la dette ferroviaire. Il doit veiller à l'équité concurrentielle avec le transport routier et lutter contre le dumping social. Quels engagements de l'Etat vis-à-vis de l'Union européenne sur la question des travailleurs détachés dans le TRM ?

Il faut aussi plus de moyens pour l'infrastructure et les matériels. Quels financements pour le fret ? Les Suisses ont mis en place la RPLP : Quelle est la solution pour la France : une vignette ? la valorisation de la tonne de CO_2 économisée ?

Si l'ouverture à la concurrence n'a pas permis de relancer le fret ferroviaire comme espéré, la chronologie montre qu'elle n'est pas le facteur déclencheur d'un recul amorcé bien avant 2006. De 55,4 Mds de Tkm en 2000, le trafic était tombé en 2005, veille de l'ouverture, à 40 Mds Tkm. Par ailleurs, la concurrence a eu pour effet de renforcer la compétitivité de l'opérateur historique, dont les coûts ont été réduits plus rapidement que les produits du trafic.

Le fret ferroviaire a par ailleurs perdu des parts de marché à la sortie des grands ports maritimes (GPM), malgré la reprise par les ports des voies ferrées et des installations associées. SNCF Réseau pourrait proposer aux GPM de développer des coopérations pour la maintenance et l'entretien des voies.

La qualité du service souffre des insuffisances capacitaires ou des goulets d'étranglements sur certaines parties du réseau, et des travaux pourtant nécessaires à sa remise en état. Des efforts d'investissement importants ont été faits sur le réseau structurant qui sert à la fois pour le transport de voyageurs et le trafic fret[49]. Des projets comme Serqueux-Gisors et le contournement de Nîmes-Montpellier sont particulièrement importants pour le trafic fret.

Les prochaines années laissent entrevoir des perspectives de reprises de parts de marché par des segments dynamiques du transport ferroviaire de marchandises :

S'il convient de rester prudent quant à l'avenir, plusieurs éléments laissent entrevoir des perspectives positives. Tout d'abord certains segments du fret ferroviaire résistent mieux à la concurrence de la route : le transport combiné et les autoroutes ferroviaires et, de façon plus générale, le trafic international.

Du reste, l'exemple allemand montre qu'il est possible, pour le fret ferroviaire, de conserver durablement sa part de marché à condition de créer un environnement favorable et de miser sur la *qualité* (fiabilité et sécurisation des flux).

Ensuite, les industries traditionnellement utilisatrices de fret ferroviaire (sidérurgie, chimie de base, agroalimentaire) semblent avoir atteint un point bas et affichent des perspectives en légère croissance pour les prochaines années (+0,5 à + 1

[49] 80 % du trafic fret est réalisé sur les lignes structurantes qui concernent aussi les voyageurs.

point). Le transport combiné affiche des prévisions très encourageantes (+ 3 à 4 points). Le global fait entre 1,6 et 1,8 points, ce qui peut sembler faible mais qui marque un net infléchissement par rapport aux dix dernières années. Il faut mettre cette croissance au service du fret.

Le transport combiné allie les bénéfices du rail et les avantages de la route. La demande des chargeurs est croissante en la matière pour répondre aux besoins de livraison de porte à porte – le ferroviaire pour la longue distance et la route pour le premier et le dernier kilomètre.

Enfin, le TRM fait face à une pénurie de conducteurs professionnels et qualifiés, en France et ailleurs en Europe qui pourrait avoir un impact sur sa compétitivité[50]. Par ailleurs, les difficultés croissantes de circulation liées à la congestion pèsent sur les temps de trajet et sur la régularité. Tous ces éléments constituent un contexte plus favorable au développement des modes alternatifs à la route.

3. Les freins et leviers identifiés à l'accroissement du fret ferroviaire

Faire du fret une priorité :

En dépit de ses avantages sur les plans environnemental (et donc pour la santé publique) et climatique, le fret est longtemps resté, en France, le parent pauvre de la politique ferroviaire. Les discours volontaristes n'ont pas été suivis d'effet[51] quand ils ne se sont pas révélés contre-productifs faute de s'attaquer aux causes structurelles. Il faut éviter, à l'avenir, d'afficher des objectifs de report modal irréalisables parce qu'irréalistes.

Le fret ferroviaire souffre de handicaps structurels, comme l'organisation du réseau en étoile autour de Paris et des grandes agglomérations, qui créent des points de congestion à proximité des zones denses. Les nœuds ferroviaires de Paris et Lyon connaissent notamment aujourd'hui une insuffisance capacitaire.

D'autres freins ont été identifiés, avec quelques pistes pour les lever :

- Le transport ferroviaire de marchandises est pénalisé par les règles d'attribution des capacités. La pression des autorités organisatrices rend difficile tout renversement de priorité. Des règles claires ou des garanties de capacité minimale pourraient être posées par voie législative ou réglementaire, inscrites dans le document de référence du réseau ou bien formalisées par un engagement – contractualisé ou non – du GI.
- Sur le plan de la gestion opérationnelle des circulations, le transport ferroviaire de marchandises, là encore, n'a pas la priorité sur le transport ferroviaire de voyageurs. En pratique, un train de voyageurs en retard a aujourd'hui la priorité sur un train de fret à l'heure.
- SNCF Réseau devrait apporter une visibilité pluriannuelle aux parties prenantes sur l'attribution des capacités. La trame 2H pourrait comporter

[50] 100 000 conducteurs routiers pourraient manquer en Pologne sur les cinq prochaines années.

[51] Voir par exemple les objectifs affichés dans la loi « Grenelle 1 » ou l'Engagement national pour le fret ferroviaire de 2009.

systématiquement des sillons cadencés fret et combiné – notamment autoroutes ferroviaires – « sanctuarisés ».

- Il est nécessaire d'objectiver les flux réels susceptibles d'être reportés de la route vers le fer.
- Le client doit être plus étroitement associé aux décisions sur le fret.

Une tarification du fret ferroviaire à stabiliser et des aides financières à pérenniser :

- Les opérateurs ont besoin de visibilité sur la tarification, avec une compensation fret non soumises chaque année aux contraintes budgétaires.
- L'évolution des prix des péages ferroviaires, non limitée à l'inflation, est très difficilement absorbée par les entreprises ferroviaires. La trajectoire qui résulte du contrat de performance (+6% dès 2020 et une évolution supérieure à 7% à partir de 2022) est un « contre-report » modal. Les opérateurs de fret demandent que l'évolution des péages fret soit limitée à l'inflation (indice des prix à la consommation hors tabac).
- Quel est le « juste prix » pour le transport ferroviaire de marchandises ? Le coût variable (« coût directement imputable à l'exploitation ») doit être couvert.
- La structure de la tarification en fonction des tonnages est perçue par les entreprises comme allant à l'encontre de tout ce qui a été entrepris depuis dix ans dans un objectif de report modal. Elle dissuadera les EF de mettre en place des trains plus longs et plus lourds. Cela impacte le transport combiné plus encore que le fret conventionnel et ses clients (sidérurgie).
- La tarification du fret ferroviaire devrait reposer sur le trinôme : espace occupé/poids/vitesse sans accorder au poids une importance excessive, et sans oublier que la vitesse du train a un impact sur l'usure de la voie.
- Les EF expriment le besoin d'une stabilité des coûts de sillons et des voies de service – dont la tarification évolue également très fortement – et, plus généralement, de l'ensemble de la tarification du réseau.
- Les EF n'ont pas de visibilité sur les perspectives de l'aide à la pince pour les prochaines années. Les Etats voisins ont mis en place des dispositifs lisibles et volontaristes en la matière. Alors qu'entre 2010 et 2015, le transport combiné a augmenté de 30 %[52], l'aide à la pince a été divisée par 5 entre 2003 et aujourd'hui. Les EF demandent la continuité de l'aide à la pince, de manière transparente et un versement plus rapide.
- Il faut réfléchir à un financement pérenne du fret ferroviaire : doit-il passer par une eurovignette, une part de TICPE, de l'investissement public ?

[52] Le transport combiné ferroviaire assure aujourd'hui 10% du trafic total de marchandises sur les trajets de plus de 500 kilomètres.

La qualité de service, un prérequis à la progression du fret ferroviaire :

L'amélioration de la qualité de service est un prérequis pour consolider les parts de marché du fret ferroviaire, un niveau de qualité (fiabilité) de 90 à 95 % ayant été imposé par le TRM.

Plusieurs freins restent à lever :

- Si l'entretien et la modernisation des infrastructures sont nécessaires, la volumétrie des travaux sur les voies empêche de nombreuses circulations. Certaines voies pourraient être sorties du RFN, confiées, par convention d'occupation temporaire, à un chargeur, repreneur (resterait en suspens la question du financement des opérations liées aux passages à niveau et aux ouvrages d'art).
- Les voies de services indispensables au fret ferroviaire ne sont pas entretenues : nombre de gares de triage ou de terminaux ne fonctionnent pas à pleine capacité faute d'entretien des voies (Hourcade, Gevrey, Somain, Miramas,...). Or ces voies sont nécessaires pour relayer les personnels, garer les trains, accrocher/décrocher les wagons, les trier, etc. Les voies de services représentant un linéaire important (plus de 9 000 km), l'effort d'entretien et de maintenance pourrait être concentré sur les voies considérées comme prioritaires. On estime le besoin de 40 à 50 M€/an sur quatre à cinq ans.
- Certains terminaux sont en saturation et doivent être modernisés, voire doublés par d'autres terminaux en rompant avec la pratique des terminaux en « cul-de-sac ». Un programme de modernisation de 20 M€ sur une dizaine d'années a été mis en place par SNCF Réseau sur les terminaux que le GI estime stratégiques.
- Si le dispositif d'attribution des sillons s'est amélioré depuis quelques années avec la production de sillons préconstruits entre les EF et SNCF Réseau, les marges de progression restent importantes. Les plages travaux sont imposées avec peu d'anticipation lorsque SNCF Réseau constate, après l'allocation initiale de capacités, une dégradation du réseau plus rapide ou importante qu'initialement prévue. Les EF souhaitent que l'allocation des capacités puisse être stabilisée le plus en amont possible et que les sillons préconstruits, très utiles, notamment pour le transport combiné, soient respectés par la maintenance de SNCF Réseau qui devrait inscrire ces sillons dans les appels d'offres passés pour les marchés de travaux. Elles souhaitent également que leurs demandes soient mieux prises en compte et obtenir des sillons préconstruits pour les projets de nouvelles dessertes. Elles souhaitent enfin que les retours de la part des horairistes de SNCF Réseau sur les sillons qu'elles ont commandés (entre avril et juillet A-1) soient plus rapides, plutôt que de les voir s'acharner à tracer un sillon sans intérêt pour elles.
- La question est posée à l'ARAFER de la possibilité d'élargir le champ du mécanisme d'incitations réciproques qui vise, d'une part, à encourager

SNCF Réseau à ne pas supprimer des sillons attribués de manière ferme, d'autre part, à prévenir des surréservations de sillons par les EF.

- Les chargeurs demandent la sécurisation des flux : des sillons de qualité, valables 250 jours par an sans trous de régime, avec des vitesses de circulation *a minima* de 90km/h et une circulation protégée, notamment, des impacts travaux et plus prioritaire.
- Les pouvoirs publics français ne se sont pas emparés du sujet des trains silencieux. En Allemagne, le coût du *rétrofit* est pris en charge à 95 % par l'État et les financements européens. La différence est qu'en France, on fait appel à des loueurs de wagons qui n'ont pas les moyens de supporter seuls le coût du *rétrofit*. L'Etat ne pourrait-il pas mettre en place un avantage fiscal (amortissement accéléré ou crédit d'impôt) pour les accompagner ? Mais dans ce cas, il faudrait que les loueurs de wagons s'engagent.
- Le coût du passage à l'ERTMS, nécessaire au fret ferroviaire, est pris en charge par l'État dans les pays voisins. Les EF devraient dépenser 300 à 400 K€ par locomotive pour adapter le parc existant : elles n'ont pas les moyens de répercuter ces coûts. Il faut donc les accompagner : rechercher des financements de l'Union européenne et agir auprès des constructeurs de locomotives.
- Le fret ferroviaire doit exploiter les potentialités du digital et des nouvelles technologies pour augmenter la fréquence des trains et améliorer la qualité de service. La communication, notamment, entre SNCF Réseau et les parties prenantes pourrait être améliorée, avec par exemple le renforcement des plateformes d'appui aux opérateurs de transport combiné.
- Un travail par les parties prenantes avait été effectué en 2016 sur la définition d'indicateurs de la qualité de service à inscrire dans les tarifs, avant d'être gelé avec l'apparition de la tarification à la tonne.
- Des travaux d'évolution et de simplification réglementaires peuvent être menés, notamment sur les règles de maintenance. Un arrêté du 28 septembre 2016[53] simplifie par exemple le référentiel de maintenance pour les petites lignes (80km sans voyageur). Un travail similaire ne pourrait-il pas être réalisé pour les lignes UIC 7 à 9 avec voyageurs ?

Le GI mène plusieurs actions pour améliorer la qualité de service :

- renforcer les sillons performants pour les longs parcours fret en rentrant le fret dans le cadencement (ex : un train par heure dans les nœuds ferroviaires) et en anticipant la coordination avec la programmation des travaux (ex : une bande horaire réservée aux trains de fret, sans travaux) ;

[53] Ce texte a été mis au point dans le cadre d'un groupe de travail pluraliste animé par l'ancien directeur des circulations ferroviaires de la SNCF et auquel participait, notamment, l'EPSF.

- améliorer les conditions de réalisation des sillons en fixant des objectifs de taux d'allocation ferme, de taux de refus au lot et de taux d'attribution ferme et en renforçant la pré-construction des sillons ;
- tracer des sillons fixes pour les ports avec la garantie d'absence de travaux sur les voies ;
- tracer des sillons long parcours fret avant les sillons voyageurs ;
- permettre aux trains de gabarit « P400 » d'emprunter certaines portions du réseau sans obstacles ;
- améliorer la gestion opérationnelle des circulations : vitesse moyenne des trains, ponctualité et régularité, suivi des trains sensibles, retour d'expériences.