



HAL
open science

Transport ferroviaire. Comment mettre la France à l'abri d'une régression

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Transport ferroviaire. Comment mettre la France à l'abri d'une régression. Ville Rail & Transports, 2018, 607, pp.42-45. halshs-01753192

HAL Id: halshs-01753192

<https://shs.hal.science/halshs-01753192v1>

Submitted on 29 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Transport ferroviaire. Comment mettre la France à l'abri d'une régression

Par Yves Crozet, professeur émérite à l'Université de Lyon (IEP) et membre du Laboratoire Aménagement Economie Transports (Laet)



© D.R.

Yves Crozet.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), dans le cadre de son Observatoire des transports et de la mobilité, a mis en ligne en novembre 2017 un document intitulé *Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs 2015-2016*. En 45 pages, plus 41 pages d'annexes, une foule de données statistiques est soumise à la sagacité du lecteur. Plusieurs thèmes sont abordés: les trafics, l'état du marché, la qualité de service, les données économiques et financières, etc. Le document se veut informatif, il n'est pas accompagné d'analyses ou de recommandations. Mais on ne peut s'empêcher de lire entre les lignes, de rapprocher les indicateurs produits de la mission confiée récemment par le Premier mi-

nistre à Jean-Cyril Spinetta. Le 2 octobre 2017, ce dernier a été chargé rien moins que de « préparer une stratégie d'ensemble pour refondre le système ferroviaire ». Son rapport doit être remis en janvier 2018 et aborder: la stratégie de desserte, la stratégie économique et financière, la tarification de l'infrastructure et l'ouverture à la concurrence. Excusez du peu!

Chacun aura compris que l'ancien patron d'Air France a été chargé des travaux d'Hercule. Pour mesurer l'ampleur de la tâche rappelons d'abord qu'il n'y a pas un mais des marchés ferroviaires, divers et problématiques. Pour que se dessine une nouvelle cohérence stratégique intégrant l'ouverture à la concurrence, un changement de paradigme serait nécessaire mais il heurte des habitudes solidement ancrées?

Chacun aura compris que l'ancien patron d'Air France a été chargé des travaux d'Hercule. Pour mesurer l'ampleur de la tâche rappelons d'abord qu'il n'y a pas un mais des marchés ferroviaires, divers et problématiques. Pour que se dessine une nouvelle cohérence stratégique intégrant l'ouverture à la concurrence, un changement de paradigme serait nécessaire mais il heurte des habitudes solidement ancrées?

Les marchés ferroviaires: disparates et problématiques

L'excellent travail de l'Arafer doit être salué. Avec la Cour des comptes, le régulateur est en France une de seules entités publiques à aborder sans tabou les difficultés que connaît notre « modèle » ferroviaire. Une de ces difficultés réside

dans l'utilisation du singulier, dans le fait de parler d'un marché ferroviaire alors qu'il en existe plusieurs, très spécifiques et, chacun à leur façon problématiques car ils posent la question de la zone de pertinence des services ferroviaires.

Les services commerciaux et l'indispensable péréquation

Le transport ferroviaire de voyageurs a représenté en France en 2015 un chiffre d'affaires de 13,4 milliards d'euros. Dans cet ensemble, les activités commerciales, celles qui ne sont pas subventionnées, ont représenté un peu moins de la moitié, 5,7 milliards, les services TGV représentant la majeure partie de ce total (4,6 milliards). Compte tenu du trafic TGV domestique (45,7 milliards de passagers-km), cela représente une recette moyenne de dix centimes par Pkm. Notons d'abord la modestie de ce chiffre. Contrairement à l'idée répandue selon laquelle le TGV serait hors de prix, cela donne par exemple un prix de 50 euros pour 500 kilomètres à grande vitesse. A titre de comparaison, de Paris à Bordeaux en voiture par l'autoroute, il faut compter au moins 85 euros, rien que pour l'autoroute et le carburant,

sans compter l'amortissement du véhicule. Les usagers du TGV ne vont pas se reconnaître dans ce prix moyen. Ils pourront aisément montrer que même en seconde classe, ils ont souvent payé deux fois plus, voire au-delà. Une première explication à cette différence entre recette moyenne et prix payé nous est donnée par l'Arafer. 5 % des clients du TGV circulent gratuitement! Ce ne sont pas les bénéficiaires de promotions commerciales, mais les agents de la SNCF et leur famille. C'est un détail révélateur des spécificités, des charges que génère l'organisation, le monopole produisant les services ferroviaires.

Pour le client, ces « facilités de circulation » sont problématiques car pour que les TGV soient rentables, il est indispensable de pratiquer le *yield management*, c'est-à-dire une modulation

tarifaire très fine. Sur certains trains, des billets Prem's sont vendus à 25 euros, alors que quelques semaines plus tard il faut déboursier trois ou quatre fois plus pour le même service. Cette modulation des tarifs dans l'espace et dans le temps est indispensable car, comme le rappelle la SNCF, près de 70 % des services TGV ne sont pas rentables. Les 30 % restants doivent donc dégager des marges substantielles, au grand dam des voyageurs qui circulent en période de pointe. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas fini de contribuer à l'équilibre du système comme l'a montré la récente vague de contestation des tarifs pratiqués pour Noël et le jour de l'an. Les principaux plaignants dans cette affaire étaient les jeunes bénéficiaires de

la formule TGV Max. Mais ces derniers doivent comprendre qu'avec leur abonnement, certains de leurs trajets rapportent à la SNCF moins de 10 euros, à peine 2 centimes du km. Les prix cassés ont une contrepartie sous forme de prix majorés. Ainsi, pendant l'été, les billets TGV coûtent en moyenne 20 à 25 % de plus qu'en hiver.

La tarification des TGV est donc une mécanique très élaborée organisant une gigantesque péréquation entre les clients. Cette réalité est problématique et mal acceptée. Beaucoup de clients verraient d'un bon œil un système tarifaire proche de celui des trains de la vie quotidienne où les subventions remplacent la modulation.

Des services conventionnés coûteux

Les subventions publiques sont indispensables pour les services conventionnés que sont les TER, les TET et les Transiliens de la région parisienne. Pour assurer ces services, la SNCF a perçu en 2015 plus de 7,6 milliards d'euros de recettes dont près de 65 % (4,9 milliards) provenaient de subventions publiques. En 2016, pour chaque kilomètre parcouru par passager dans un service régional conventionné, l'usager a payé en moyenne 6,5 centimes d'euros, et l'autorité organisatrice a payé le complément de 17,7 centimes d'euros soit un coût total de 24,2 centimes par Pkm.

Selon la définition de l'Insee, ces services peuvent ainsi être qualifiés de non marchands puisque les recettes couvrent moins de 50 % du coût et même beaucoup moins.

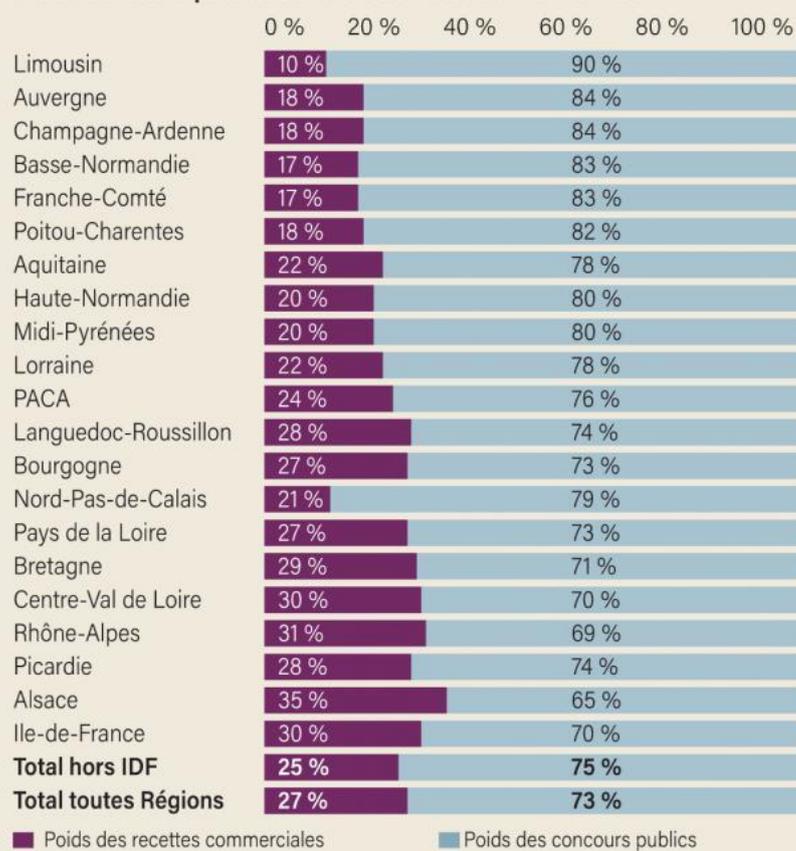
L'Arafer nous apprend que les situations varient très fortement d'une région à l'autre (voir graphique 1). Dans l'ancienne région Limousin, les recettes commerciales du TER couvrent seulement 10 % du coût contre 35 % en Alsace, 31 % en Rhône-Alpes et 30 % en Ile de France.

Cette disparité est à mettre en relation avec deux autres constats

- Le premier concerne la fréquentation, en baisse en 2016 dans toutes les régions à l'exception de l'Alsace, de la Picardie et de l'Ile-de-France. Le nombre de Pkm a ainsi diminué de 10,3 % en Poitou-Charentes, de 9,3 % en Auvergne, de 7,5 % en Bourgogne et de 7,3 % en Champagne-Ardenne... Les débuts de l'année 2017 ont marqué un redressement qui n'est pour l'heure qu'un rattrapage partiel.

- Il existe des explications conjoncturelles à ces mauvais résultats (grèves du printemps, faible prix des carburants) comme au rebond de

Graphique 1- Poids respectifs des recettes commerciales et des concours publics dans les services conventionnés



2017 (reprise économique). Mais des facteurs structurels jouent en défaveur des TER, au premier rang desquels se trouve la réduction de l'offre, -3,7 % pour les TER (de 43,3 à 41,7 millions de trains-km par trimestre) et -2,7 % pour les Transiliens. Un autre élément péjorant est la médiocre qualité du service. 5 % des trains programmés ont été supprimés et 11 % des

trains sont arrivés à destination avec un retard d'au moins six minutes. La fréquentation baisse donc plus que l'offre. Les clients se détournent des TER où l'on retrouve de plus en plus les seuls abonnés, ceux qui contribuent le moins. Un abonné rapporte en moyenne 4,1 centimes par Pkm contre 10,7 pour un non abonné.

Les régions sont ainsi confrontées à un effet de ciseaux: une baisse des recettes commerciales (-5,2 % en 2016) associée à une hausse des coûts (+3,4 % pour le train-km). C'est pour cela qu'elles ont réduit leur offre au cours des dernières années, un plafond ayant été observé en 2012. Le coût élevé du train a conduit à supprimer des services ou à les transférer sur

l'autocar, près de cinq fois moins cher. Nous retrouvons à nouveau ici la question de la pertinence des dessertes ferroviaires. L'Arafer le fait de façon indirecte mais explicite en rappelant que les taux d'occupation des trains sont très faibles : 28 % pour les Transiliens, 25 % pour les TER avec là encore des disparités importantes entre régions: 15 % en Limousin, 16 % en Bourgogne, 18 % en Champagne-Ardenne contre 31 % en Midi-Pyrénées ou 30 % en Bretagne, Pays de la Loire ou Alsace. L'Arafer enfonce le clou dès le début de son rapport en rappelant que sur 31 % du réseau ne circule que 1 % des trains. On ne pouvait poser de façon plus claire la question des dessertes !

Cohérence stratégique vs préférence pour la dépense publique

Les chiffres diffusés par l'Arafer rappellent que le ferroviaire est proche en France d'une spirale de déclin. Cette situation était assez générale en Europe il y a 25 ans. C'est pour y faire face que l'Union européenne a engagé les différents paquets ferroviaires au cœur desquels se trouve l'ouverture à la concurrence. L'arrivée de nouveaux opérateurs est un remède contre

la baisse de la fréquentation et la hausse des coûts. La diversité des marchés va de pair avec la pluralité des transporteurs et l'aiguillon de la concurrence est indispensable face à l'inertie des anciens opérateurs. Mais comme la concurrence vise surtout à maîtriser les dépenses publiques, cela suscite en France plus de méfiance que d'adhésion.

Les services conventionnés : concurrence, fermeture ou... gratuité ?

L'ouverture à la concurrence pour les passagers est déjà une réalité dans de nombreux pays d'Europe, le plus souvent sous la forme d'une concurrence « pour le marché » dans le cadre de délégations de service public. Dans un pays comme l'Allemagne, le résultat le plus notable a été la baisse sensible des coûts. Les subventions publiques qui étaient, en euros constants de 2010, proches de 16 par train-km en 1996 sont aujourd'hui inférieures à dix (-37,5 %). Cela a permis de développer l'offre. La taille du marché a augmenté au point que l'opérateur historique a perdu des parts de marché mais n'a pas subi de pertes significatives de chiffre d'affaires. Une telle configuration « gagnant-gagnant » est-elle possible en France ?

Il faudrait pour cela que l'ouverture à la concurrence conduise vraiment à une baisse des coûts stimulant l'offre.

Une baisse pour les nouveaux entrants d'une part, ce qui signifie qu'il ne faudra pas trop charger la barque en leur imposant des contraintes qui relèvent des coûts de structure ou des conventions collectives propres à la SNCF. La façon dont le futur texte de loi organisera les choses sera décisive.

Une baisse pour l'opérateur historique d'autre part grâce à des gains de productivité. L'Etat actionnaire doit faire pression en ce sens. La concurrence n'est pas une baguette magique. Comme l'a montré l'exemple du fret elle conduira à de piètres résultats si la productivité de l'opérateur historique restait médiocre.

Si, malgré l'ouverture à la concurrence les coûts restaient orientés à la hausse, la conséquence logique serait la fermeture progressive des services les moins fréquentés. Comme l'a indiqué la Fnaut en 2014 à propos de 25 lignes menacées de fermeture, l'appel à de nouveaux opérateurs est une solution pour redonner au ferroviaire une pertinence dans les zones peu denses. Il existe donc bien une alternative qui se résume ainsi: baisse des coûts versus fermetures de lignes. Il n'est pas certain que la première branche l'emporte d'autant que nous sommes en France, un pays qui cultive une passion pour la dépense publique. Certains élus pourraient être tentés de transformer l'échec en mesure démagogique. Plusieurs villes françaises (plus de 25) n'ont-elles pas décidé la gratuité des transports collectifs ur-

bains en considérant qu'elle était plus simple qu'une tarification qui ne couvre que 10 à 20 % des coûts ? Comme plusieurs sous-ensembles régionaux sont dans ce cas (voir graphique 1),

la tentation existera de faire de même pour les TER, notamment lors des campagnes électorales pour les prochaines élections régionales (2021).

La grande vitesse à tout prix ?

Il n'y a pas que les TER qui peuvent servir de marqueur et d'étendard politique. Les TGV sont ainsi devenus des sujets de conflits entre acteurs territoriaux et pouvoir central. La région Occitanie vient d'en faire la démonstration, mais elle n'est pas la seule. Beaucoup d'élus locaux, y compris ceux qui réclament à l'échelon national la baisse des dépenses publiques, expliquent que le TGV est indispensable au développement économique et à l'équité entre les territoires. Mais l'extension du réseau doit se traduire dans les trafics. En 2016-2017, le réseau de LGV s'est agrandi de 32,8 %. Le trafic sur les lignes domestiques progressera-t-il dans la même proportion, soit de 15 milliards de Pkm ? La concurrence peut y contribuer mais elle ne peut se résumer à un écrémage autorisant le nouvel entrant n'assurer que les services profitables.

Les services rentables doivent équilibrer les autres fautes de quoi, il est nécessaire de réduire l'offre déficitaire. Déjà, en 2016, le nombre de trains-km TGV a baissé de 5,5 %. Doit-on en conclure que l'offre TGV a atteint sa taille optimale ? Ou peut-on étendre encore le réseau de LGV en espérant des gains de productivité et de trafic pour les services TGV ? C'est une première question à laquelle devra répondre M. Spinetta.

D'autres ont déjà répondu pour lui en évoquant non pas des gains de productivité mais la mobilisation de fonds publics.

- D'abord une baisse des péages compensée par des dotations publiques plus importantes de l'Etat à SNCF-Réseaux.

- Ensuite des montages juridiques, sur la base du modèle de la Société du Grand Paris, permettant de lever des impôts nouveaux pour financer de nouvelles LGV.

- A cela s'ajouteront ultérieurement des subventions de fonctionnement pour les TGV.

Ces trois solutions correspondent à une augmentation des impôts. Alors que la lettre de mission du Premier ministre évoque un modèle économique maîtrisé c'est une autre musique qui monte des territoires, celle de l'accroissement de la dépense publique. C'est une autre question à laquelle devra répondre M. Spinetta. Le TGV, pour étendre sa toile, doit-il devenir à



© Philippe Giraud/Rail Images

terme un service non plus commercial, mais subventionné ? Et si oui, à quel niveau ?

Dans le domaine du ferroviaire, comme dans d'autres, la France n'est jamais à l'abri d'une régression. Ainsi, en 2014, alors que l'Union européenne préparait un quatrième paquet ferroviaire centré sur l'ouverture à la concurrence et la recherche d'efficacité, la France engageait une réforme ferroviaire bâtie sur la nostalgie du monopole⁽¹⁾. Nouvelle illustration de la préférence pour le *statu quo*, les négociations du printemps 2016 sur la convention collective propre à la SNCF ont sanctuarisé le fameux RH077. La loi d'ouverture à la concurrence annoncée en 2018 pourra-t-elle se garder de tels écueils ? M. Spinetta trouvera-t-il les bons arguments pour aider le gouvernement à éviter trois solutions de facilité.

Celle qui ferait de l'ouverture à la concurrence une réforme cosmétique, simplement destinée à donner le change à Bruxelles.

Celle qui ferait que cette réforme ne soit pas accompagnée d'objectifs clairs en matière de gains de productivité pour l'opérateur historique.

Celle qui accepterait de transformer le TGV en service conventionné sur le modèle que nous connaissons : toujours plus d'argent public !

Hercule a mis 12 ans pour réaliser ses douze travaux. Disposons-nous d'un tel laps de temps pour refondre du système ferroviaire ? Ou faut-il aborder plusieurs tâches en même temps ? □

⁽¹⁾ Voir Champion national ou nostalgie du monopole ?, *VR&T* n° 555, P.57-59.