

FOCUS

PRISE DE POSITION DE L'UITP

Nouvelles possibilités pour les exploitants de chemin de fer régional en Europe

Depuis plusieurs années, le transport ferroviaire a nouveau le vent en poupe. Les principaux acteurs du secteur (autorités nationales et locales, exploitants et clients) s'adaptent à ce nouveau climat et aux possibilités qu'il offre. Les chemins de fer régionaux ont été et sont partie intégrante de cette renaissance.

Introduction

Dans un tel contexte, nombre d'autorités organisatrices scrutent attentivement le coût et le niveau des services qui leur sont offerts. Aussi, est-il essentiel pour tout exploitant désireux de continuer à fournir ses prestations dans les années à venir d'adopter une attitude proactive. L'objectif est bien entendu de générer davantage de trafic dans des conditions de qualité optimales, à coût de production moindre et en vendant les services à un prix acceptable pour le client.

Le contexte européen

Depuis 1991, les instances européennes jouent un rôle croissant sur la réglementation du secteur ferroviaire. Ce phénomène irrésistible s'est attaché à libéraliser des marchés fortement contrôlés par les Etats membres. La pièce maîtresse de la législation européenne est la Directive 91/440, qui impose la séparation de la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des trains (passagers et/ou fret).

Parmi les autres dispositions destinées à faciliter l'ouverture des chemins de fer à la concurrence, figurent les paquets ferroviaires 1 (adopté en mars 2001) et 2 (sur le point de l'être). Ceux-ci abordent plus particulièrement les exigences d'interopérabilité sur la majeure partie du réseau ferroviaire européen, la création d'une approche commune en matière de sécurité et la création d'une Agence Ferroviaire Européenne. Même si ces mesures portent essentiellement sur les services à grande vitesse, internationaux de passagers et de fret, elles constituent les bases pour la libéralisation du transport ferroviaire en général, en ce compris les chemins de fer régionaux. La mise en œuvre de cette législation clé qu'est la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation s'applique à presque tous les services ferroviaires, même si les services ferrés urbains et régionaux peuvent être exclus de ces dispositifs à la discrétion des Etats membres. Par ailleurs, un texte législatif plus généraliste, le règlement sur les exigences de services publics de transport de passagers, exige, dans son état actuel, la mise en concurrence de presque tous les services de transport de passagers, avec des possibilités d'exemption des services ferroviaires urbains selon les circonstances. Dans sa

Ceci est une prise de position de l'UITP, l'Union Internationale des Transports Publics. L'UITP comprend 2 000 membres appartenant à 80 pays du monde et représente les intérêts des principaux acteurs du secteur des transports publics. Ses membres sont des entreprises de transport collectif, publiques ou privées, des autorités organisatrices de transport et des fournisseurs de matériel roulant et d'équipement. L'UITP s'intéresse à tous les aspects du transport public, économiques, techniques, organisationnels et managériaux, ainsi qu'aux politiques de mobilité dans le monde entier.



1 La régionalisation n'est toutefois pas un préalable indispensable à l'ouverture et au développement des services de chemin de fer régional. La privatisation des chemins de fer en Grande Bretagne a permis l'émergence d'exploitants régionaux sans que les régions ne disposent de compétence en la matière.



formulation actuelle, les services ferroviaires, y compris les chemins de fer régionaux, ne pourraient être exclus que pour de strictes raisons de sécurité.

A l'instar de ce qui s'est passé dans d'autres domaines de la législation européenne, la transposition des Directives ferroviaires en droit national s'est effectuée de manière très diverse tant en terme de critères utilisés qu'en terme de délais. A un extrême, le Royaume-Uni a complètement séparé la gestion des infrastructures de l'exploitation des trains, soumise à un régime d'appels d'offres concurrentiels. A l'autre extrême, des pays comme l'Espagne, la Belgique et l'Autriche maintiennent une société nationale unique en charge de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation sur la quasi totalité du réseau.

Dans le cas particulier des chemins de fer régionaux, la discrétion accordée aux Etats membres en matière de séparation de l'infrastructure et de l'exploitation au titre de la Directive 91/440 a certes permis davantage de souplesse, mais aussi engendré davantage de confusion.

La situation des chemins de fer régionaux

Au cours des dernières années, bon nombre de chemins de fer régionaux ont enregistré une croissance vigoureuse, ayant principalement pour origine la combinaison de trois facteurs:

- Des améliorations sensibles de la qualité de service
- Un soutien décisif du transport public – ferroviaire en particulier - de la part des autorités
- L'augmentation de la congestion routière dans la plupart des pôles régionaux

Il convient de noter que les améliorations les plus marquantes ont été réalisées dans les pays qui ont transféré aux régions la tutelle politique et administrative sur les chemins de fer à caractère régional, et où ce mode a été un instrument de développement durable et d'amélioration de la qualité de vie de la collectivité. La tendance générale à la régionalisation a donc contribué à encourager le développement des chemins de fer régionaux¹.

Ces améliorations ne se traduisent pas uniquement de manière qualitative (satisfaction des clients) mais aussi quantitative (augmentation de la demande, diminution de la congestion etc.).

Nous pensons donc qu'il est essentiel que ces efforts puissent se poursuivre à l'avenir, au moins suffisamment pour dépasser les menaces et faiblesses actuelles et permettre au rail régional de poursuivre sa maturation en exploitant tous ses atouts.

Atouts

Grâce à l'existence de réseaux de chemins de fer régional, les attentes et les besoins de la clientèle peuvent être rencontrés de manière plus efficace que par les grandes sociétés nationales de chemins de fer centralisées, et ce grâce :

- à davantage de souplesse et de faculté d'adaptation des services aux besoins réels des clients ;
- à une meilleure connaissance des spécificités locales par le biais de contacts (formels ou informels) avec les autorités locales, les associations d'usagers etc ;
- à une meilleure efficacité inhérente à la taille des entités opérationnelles en jeu (entreprise de taille moyenne) ;
- à l'identification et la motivation du personnel.

Menaces/faiblesses

Outre les cas où le processus de libéralisation des chemins de fer apparaît inadéquat - en particulier dans les grandes métropoles où il existe un fort degré d'intégration organisationnelle et opérationnelle des chemins de fer régionaux et des services de transport public urbain - notre Comité pense que l'exclusion du processus de libéralisation constitue l'une des principales menaces guettant les entreprises de chemin de fer régional. En outre, si le principe de réciprocité devait figurer dans la législation européenne à venir, une telle exclusion pourrait se traduire par de nombreuses restrictions des possibilités d'expansion future des entreprises de chemin de fer régional.

Les nouvelles possibilités pour les chemins de fer régionaux

Afin de pouvoir poursuivre sur leur lancée prometteuse, les chemins de fer régionaux doivent améliorer leurs services dans trois domaines distincts² : soit simultanément, soit de manière phasée, en fonction des situations locales et/ou des besoins des clients actuels ou potentiels:

a) Renforcer les services existants:

La priorité doit être accordée aux critères suivants, comme c'est déjà largement le cas dans la plupart des régions appliquant une politique ferroviaire offensive:

- Renforcement des fréquences et amélioration des horaires (en particulier, le cadencement)
- Extension des services matinaux et de soirée
- Mise en service de trains express en heure de pointe
- Amélioration des qualités immatérielles du service: information, propreté, sécurité etc.
- Augmentation de la vitesse commerciale
- Adaptation des services aux personnes à mobilité réduite
- Amélioration du confort: climatisation, etc...
- Professionnalisation de la communication et du marketing des entreprises
- Amélioration de l'information aux voyageurs
- Systèmes tarifaires intégrés et automatiques
- Amélioration de la coordination avec d'autres services de transport public (ferroviaire et routier) - "rendez-vous".

b) Etendre la couverture territoriale des services

Dans de nombreux cas, les bassins naturels de transport ou les réseaux ne coïncident pas exactement aux limites administratives des collectivités. La régionalisation des chemins de fer, définie comme la détention par les gouvernements / autorités régionales des responsabilités en matière de définition et de financement des services ferroviaires régionaux, peut dans certains cas déboucher sur l'effet pervers d'une fragmentation des services. Aussi convient-il de concevoir des mécanismes permettant de surmonter ce genre de "frontières", lorsque les besoins de mobilité ou la structure du réseau l'exigent, afin d'éviter de gêner l'objectif principal de la régionalisation, qui consiste à offrir des services les mieux adaptés possibles aux besoins de mobilité des territoires.

c) Extension des services sur les nouvelles infrastructures

Depuis quelques années, de nombreuses nouvelles infrastructures ferroviaires ont été réalisées (lignes à grande vitesse, tangentielle etc...). Ces lignes relèvent en général des réseaux nationaux et/ou internationaux, mais il n'est pas exclu que des capacités restent disponibles pour permettre l'exploitation de nouveaux services régionaux ou de renforcer des services existants, ce qui contribuerait à renforcer l'attractivité des réseaux régionaux.

Ces mesures dépendent en premier lieu des décisions des autorités locales en terme de définition des réseaux, du niveau et de la qualité de service, ainsi que sur la manière de traiter la problématique des frontières administratives en recherchant les synergies avec les régions voisines. (L'un des avantages des réseaux nationaux est justement d'être moins affecté par ce genre de problèmes).

La capacité des autorités régionales à offrir un meilleur service dépend néanmoins de la qualité et des coûts de production des exploitants ferroviaires régionaux. La position des autorités sera d'autant plus confortable qu'elles auront le choix entre plusieurs exploitants et ne seront pas exclusivement tributaires d'un interlocuteur unique dans le long terme.

L'ouverture des marchés dépend de plusieurs facteurs:

- Il faut éviter les obstacles insurmontables susceptibles d'entraver l'accès au marché aux exploitants qui le souhaitent.
- A l'heure actuelle, les licences d'exploitation peuvent être obtenues assez aisément. En revanche, l'obtention des certificats de sécurité a un coût rédhibitoire pour

² Notons que la plupart des améliorations mentionnées dépendent au moins tout autant de l'intervention des autorités locales en charge du transport que de l'initiative des entreprises ferroviaires.



nombre d'exploitants régionaux. Sans doute les exigences de sécurité sont-elles disproportionnées ou interprétées de manière discriminatoire.

- La non-transposition ou le retard dans l'application des directives européennes en droit national (surtout pour la 91/440, exigeant la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation), ou dans la législation régionale lorsque ce sont les régions qui ont la compétence.
- Dans certains cas, les exploitants ou les gestionnaires d'infrastructures sont tentés d'abuser de leur position dominante pour restreindre ou empêcher l'accès de nouveaux venus à l'infrastructure ferroviaire.
- Un dernier obstacle est la hauteur des investissements que l'exploitant doit consentir, notamment pour l'achat du matériel roulant. Cet obstacle devient très handicapant lorsqu'il existe un risque de discrimination. Néanmoins, les nouvelles méthodes d'acquisition ou de possession des matériels (notamment le leasing) pourraient constituer une réponse adéquate à cette difficulté.

En tout état de cause, il est clair que la classification existante (national/régional/suburbain/urbain) ne constitue pas un critère adéquat pour décider du champ d'application des directives, en considérant les différentes circonstances de chaque réseau.

Recommandations

Les instances européennes partagent largement les vues exprimées dans ce papier et défendent largement l'ouverture des marchés dans le secteur ferroviaire. Les recommandations ci-après s'adressent donc principalement aux Etats-membres qui sont invités à mettre en œuvre les mesures suivantes:

- La législation européenne et sa transposition en droit national/régional doit viser à permettre un maximum d'ouverture du marché et éviter toute discrimination en faveur des grandes compagnies nationales.
- En particulier, les réseaux de chemin de fer régional ne doivent pas être exclus du processus de libéralisation, et par conséquent, il convient de permettre aux exploitants d'offrir leurs services dans des conditions de concurrence loyales.
- Toute exclusion totale ou partielle des directives de libéralisation ne pourra être justifiée que par des critères opérationnels, techniques et/ou économiques objectifs (et non selon le caractère public ou privé des entreprises), comme:
 - La saturation du réseau et l'absence de disponibilité de sillons supplémentaires (comme pour une exploitation de type métro);
 - Les services innovants utilisant plusieurs types d'infrastructure régis par des autorités différentes et soumises à des réglementations différentes (p. ex. les lignes de tram-train);
 - Les réseaux fortement déficitaires maintenus uniquement dans le cadre du service public;
 - Les petits réseaux pour lesquels il serait économiquement contre-productif de séparer l'infrastructure et l'exploitation³;
 - Dans les grandes métropoles où il existe un fort degré d'intégration organisationnelle et opérationnelle des chemins de fer régionaux et des services de transport public urbains;
 - Ou dans le cas des exceptions prévues par l'article 7⁴) du régime général du projet de règlement actuellement en discussion (exigences de service public pour le transport par route, rail et voie d'eau).
- Les autorités régulatrices et les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires doivent être véritablement indépendants des grandes compagnies nationales afin d'éviter tout traitement discriminatoire.
- Au-delà des directives (et la 2001/13/EC amendant la directive 95/18/EC relative aux licences des entreprises ferroviaires est capitale), toute décision de politique ferroviaire ne doit pas perdre de vue l'objectif qui demeure : davantage de trafic dans des conditions de qualité optimales, à coût de production moindre et en vendant les services à un prix acceptable pour le client. A cet égard, l'action politique se décline sur deux axes : surmonter les obstacles législatifs et administratifs et d'autre part, augmenter l'investissement afin de permettre des améliorations quantitatives et qualitatives du service.

³ Dans de tels cas, il pourrait être envisageable de mettre en appel d'offres le système complet comprenant les infrastructures et l'exploitation. (Exemple – l'île de Wight au Royaume-Uni).

⁴ Notons que dans le cas des chemins de fer régionaux, la seule exception envisageable à l'heure actuelle relève de l'article 7(1) – si les normes de sécurité ferroviaire nationales ou internationales ne peuvent être respectées d'une autre manière. Il semble improbable que cette clause puisse s'appliquer à de nombreux réseaux de chemins de fer régionaux.

Préparé par le Comité de Chemins de Fer suburbains et régionaux, amendé par le Comité UE
et approuvé par le Conseil de Direction en mars 2003.

UITP, Union Internationale des Transports Publics
rue Sainte Marie 6 • B-1080 Bruxelles • Belgique • Tél +32 2 673 61 00 • Fax +32 2 660 10 72