

Note Lasaire n°24

Mars 2012



La gouvernance du système ferroviaire : Le pouvoir aux citoyens

Joël Le Coq, Pierre-Marie Dugas, André Stimamiglio, Pascal Flachard

SYNTHÈSE

Pour pallier l'incohérence de la gouvernance du système ferroviaire français, les Assises du ferroviaire ont préconisé la constitution autour de la SNCF d'un Groupe pivot, inspiré de l'organisation de la DB allemande. Ce modèle est conforme aux exigences européennes de clarté comptable. Il répond aux nécessités techniques d'intégration du ferroviaire, fondé sur l'articulation roue rail. RFF deviendrait, au sein de ce groupe pivot, une filiale à l'image de DB Netz qui est une filiale du groupe DB AG en Allemagne, pour exercer ses fonctions d'origine, l'attribution et la commercialisation des sillons, le prélèvement des péages, le financement de la maintenance et le développement du réseau.

LASAIRE se réjouit de cette orientation, qui redonnera à l'ensemble opérationnel une cohérence technique en mettant un terme à l'empilement processif de structures contradictoires.

Il est toutefois nécessaire de compléter sans tarder cette réforme technique par une réforme de la gouvernance stratégique.

Les choix fondamentaux en matière de transport ferroviaire ne relèvent en effet pas de la seule technique. C'est une responsabilité stratégique qui incombe aux élus nationaux et régionaux.

Les Conseils régionaux se sont pleinement engagés dans la mise en œuvre de leur nouvelle compétence. Certains d'entre eux iraient même jusqu'à vouloir une segmentation du système global en une pluralité de systèmes régionaux.

Il faut répondre à l'attente de ces élus régionaux, impatients de pouvoir satisfaire les demandes de déplacement de leurs habitants. Mais il ne faut pas sacrifier la nécessité absolue d'une gouvernance globale, seule à même d'assurer la cohérence du réseau et le transport des marchandises sur le territoire national et sur le territoire européen.

Nous souhaitons donc que le groupe ferroviaire pivot issu des Assises du ferroviaire reçoive ses orientations stratégiques d'une Autorité organisatrice du transport ferroviaire français unique : un conseil de vingt à trente membres, rassemblant des représentants de l'Exécutif, des députés et sénateurs, des représentants des Régions, des membres du Conseil Économique, social et environnemental, et des parlementaires européens. Cette Autorité organisatrice serait ainsi représentative des diversités territoriales, sociales et citoyennes.

Cette institution de pilotage stratégique et de contrôle, chargée d'adapter au ferroviaire les missions définies par la LOTI, déléguerait les mises en œuvre aux acteurs opérationnels, notamment au groupe ferroviaire pivot, par le moyen de programmes pluriannuels et de conventions nationales, qui ne se substitueraient pas aux conventions réalisées par les Régions.

Un pas considérable a été accompli par le Grenelle de l'environnement et par la réalisation d'un Schéma national des infrastructures de transport. Les libéraux eux-mêmes ont reconnu qu'une impulsion stratégique relevant du politique devait être donnée aux acteurs économiques.

La création de l'Autorité unique organisatrice du transport ferroviaire français que nous préconisons est un premier pas pour mettre en œuvre ces orientations. Il faudra naturellement y ajouter une structure de défaisance afin que la dette n'obère pas de manière insurmontable la transition écologique du développement, dont le ferroviaire est un acteur incontournable.

I. LE FERROVIAIRE FRANÇAIS EST MAL EN POINT !

Les Assises du ferroviaire viennent de publier le rapport final de la commission N°2 sur la gouvernance du système ferroviaire, recommandant « l'adoption avant la fin 2012 d'une loi-cadre définissant globalement les modalités d'évolution du système ferroviaire, notamment le schéma d'organisation »¹. L'étude réalisée par la commission prend en compte un certain nombre de réalités souvent occultées par les idéologues libéraux sur le fonctionnement du ferroviaire. Rejoignant l'analyse formulée par Lasaire en 2010², elle souligne que « la gouvernance du ferroviaire français est mise en difficulté par son fractionnement et son manque de lisibilité »³.

L'organisation technique du ferroviaire : Groupe pivot ou entités séparées

■ Le choix des libéraux : une franche séparation entre les infrastructures et les opérateurs.

La commission des Assises a examiné la proposition d'approfondissement de la séparation institutionnelle proposée par RFF. Elle consiste à « approfondir la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique, qui formeraient deux entités parfaitement distinctes »⁴ ; modèle clair, euro compatible mais qui risque de nuire à l'optimisation globale du système ferroviaire comme l'a montré le rapport Mac Nulty pour l'expérience britannique⁵.

¹ La gouvernance du système ferroviaire, Rapport final de la Commission 2 des Assises du ferroviaire, page 9.

² André STAMIGLIO, RFF, le nouveau maître du jeu du transport ferroviaire, 23 Décembre 2010, sur le site www.lasaire.org

³ La gouvernance du système ferroviaire, Rapport final de la Commission 2 des Assises du ferroviaire, page 3.

⁴ La gouvernance du système ferroviaire, Rapport final de la Commission 2 des Assises du ferroviaire, page 10.

⁵ « Realizing the potential of GB Rail, report of the Rail Value for Money Study" Sir Roy Mc Nulty Mai 2011. Ce rapport Mac Nulty, demandé par le gouvernement Cameron, pour réformer une fois de plus le système britannique - qui a expérimenté la séparation la plus poussée en Europe - conclut que « la fragmentation des structures et les interfaces constituent une des principaux obstacles (à l'efficacité du système) ». Mais au lieu de rétablir une cohérence, il préconise de nouvelles coupes budgétaires, et des suppressions d'effectif dans l'illusoire volonté de réduire le financement public.

■ La préférence de la commission

Malgré l'incertitude quant à l'évolution du cadre communautaire, la commission donne la préférence au projet préconisée par la SNCF, l'unification des métiers de l'infrastructure au sein d'un **groupe ferroviaire pivot**. Ce modèle, mis en œuvre en Allemagne, permet une optimisation globale du système, facilite la création de filières de compétences et capitalise sur l'expérience et les compétences industrielles de la SNCF. Il est compatible avec le cadre européen actuel⁶.

La directive européenne 91/440 impose de séparer la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celle de l'exploitation des services de transport, seulement sur le plan de la comptabilité. L'objectif affiché est d'assurer la transparence des fonds publics, mais il s'agit surtout de favoriser la mise en place de la concurrence, au prétexte de réduire les coûts. C'est pourquoi les libéraux font pression pour une séparation juridique, et pas seulement comptable, de l'infrastructure et de l'exploitation, mais aussi d'autres activités comme les grandes gares, les services, la maintenance et l'entretien des matériels, qui pourraient être autant de centres de profits soumis à la concurrence.

II. L'IDÉOLOGIE OU L'EFFICACITÉ ?

Le modèle du *Groupe pivot* est contesté : dans son récent rapport parlementaire⁷, M. Hervé MARITON à la fois reconnaît son efficacité pour l'Allemagne et refuse son application à la France ; de manière plus générale, les nouveaux opérateurs et les plus libéraux soupçonnent un manque d'équité et de transparence, et veulent infléchir la législation européenne dans un sens encore plus libéral.

Néanmoins, de solides arguments plaident en faveur du renforcement de la cohérence du système ferroviaire autour d'un groupe pivot.

C'est ce type de réorganisation qui a été mis en œuvre en Allemagne : La Deutsche Bahn AG (société holding de droit privé) conserve l'exploitation du réseau ferroviaire. Elle dispose d'une filiale pour le transport régional de personnes DB Regio, d'une filiale pour le Fret DB Railion, et d'une filiale grandes lignes DB Fernverkehr. Une autre filiale, DB Netz, gère la maintenance et le développement du réseau ; elle joue le rôle de RFF en France ; c'est à elle que les opérateurs ferroviaires paient un péage pour l'utilisation des structures ferroviaires.

À l'épreuve des faits, ce système semble faire la preuve de son efficacité. Il est compatible avec les directives européennes, permet la mise en place de la concurrence en gardant une efficacité reconnue et une capacité d'exporter son savoir-faire (cf. le marché DB au Qatar en 2009).

On voit donc que l'efficacité se trouve du côté du modèle du *groupe ferroviaire pivot*, tandis que les systèmes séparés n'en finissent pas de se réformer pour tenter de justifier les principes à l'origine de leur création. Les libéraux qui souhaitent infléchir le cadre européen veulent-ils privilégier l'idéologie sur l'efficacité ?

⁶ Pascal FLACHARD, *L'organisation du transport ferroviaire français : la confusion !* - Billet sur le site de LASAIRE le 23 mars 2011.

⁷ *Rapport d'information relatif à l'organisation du ferroviaire dans le contexte européen*, présenté par M. Hervé MARITON, 1^{er} Février 2012

Nous pensons comme Thierry MIGNAUW que « la séparation de l'infrastructure est une faute contre l'esprit dans un mode de transport guidé... C'est l'optimisation globale du système qu'il faut rechercher en terme de coûts, de niveau et de qualité de services (et donc de trafic et de recette) ». ⁸ Le choix d'un *groupe pivot* correspond mieux à l'association roue-rail qui est le fondement du ferroviaire.

■ Introduire de la démocratie dans les choix stratégiques - Les pouvoirs publics aux commandes

La gouvernance du transport ferroviaire française ne se réduit pas au débat entre deux modèles organisationnels techniques, celui du *Groupe pivot* préféré par la Commission des Assises du ferroviaire à l'image de la Deutsche Bahn ou celui des entités séparées préconisé par RFF et les libéraux. Car la gouvernance du transport ne se réduit à sa mise en œuvre technique.

Il n'est pas acceptable que les choix fondamentaux en matière de transport échappent aux citoyens et soient captés par des techniciens ou au profit d'intérêts d'entreprise ou d'intérêts financiers.

Selon un rapport du Conseil d'analyse économique de 2007, « en démocratie, c'est aux citoyens de choisir leur façon de vivre et leurs consommations et par conséquent le niveau et leurs modes de mobilité. L'État a bien évidemment un rôle tutélaire à jouer en raison des interactions économiques, sociales et environnementales et du fait que les comportements de chaque acteur influencent le bien-être des autres acteurs. » ⁹

On peut donc se demander si, dans le domaine du transport ferroviaire, l'État joue ce « rôle tutélaire » évoqué par les auteurs du rapport du Conseil d'analyse économique ; et, s'il le joue, assure-t-il à lui seul l'expression des citoyens ?

■ Pouvoirs publics et autorités organisatrices

Dans l'esprit de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, il est de la responsabilité des pouvoirs publics « d'organiser et de promouvoir le transport de personnes et de biens ».

Cette responsabilité est actuellement mise en œuvre par les diverses Autorités Organisatrices.

Dans le transport urbain, interurbain ou régional, l'autorité organisatrice est la collectivité territoriale (Mairie, EPCI, Conseil général, Région) dans le périmètre de laquelle est mis en œuvre un transport collectif régulier de personne et de biens. Ces autorités organisatrices, suivant le mode de gestion qu'elles ont choisi, peuvent déléguer les opérations de transport à des opérateurs, ou les gérer directement par des régies ou partiellement par des sociétés d'économie mixte.

⁸ Thierry MIGNAUW *La Vie du Rail* 23 Novembre 2011. « La séparation de l'infrastructure est une faute contre l'esprit ».

⁹ Conseil d'Analyse Économique, Rapport *Infrastructures des transports, mobilité et croissance*, par Michel DIDIER et Remy PRUD'HOMME, La Documentation française août 2007, page 13

Dans un premier temps, les grands opérateurs (Veolia, Keolis, Transdev) disposant de la connaissance technique étaient les principaux inspirateurs de la politique du transport. Ils ont contribué à l'amélioration de l'offre (tramways, lignes en sites propres, tram-trains...) et ont généré des profits pour leur compte.

Depuis plus d'une dizaine d'années toutefois, les collectivités territoriales se sont organisées, parfois grâce à l'apport de techniciens provenant des opérateurs, afin de jouer pleinement leur rôle d'autorités organisatrices. Certaines ont choisi de repasser en régie, d'autres ont formulé des exigences plus pointues lors des appels d'offres. De fait, les profits des opérateurs ont diminué, ce qui a généré des concentrations d'opérateurs et une redistribution des marchés entre eux.

■ Dans le ferroviaire : de multiples Autorités organisatrices :

Dans le ferroviaire, l'État est traditionnellement considéré comme l'Autorité organisatrice. Il a longtemps délégué cette fonction à la SNCF. Il la délègue maintenant à RFF¹⁰. Mais aujourd'hui les Régions réclament leur place, elles qui ont pleinement contribué au développement du transport régional en exerçant dans leur périmètre leur rôle d'Autorité organisatrice et en finançant l'amélioration du matériel ferroviaire¹¹. Enfin un troisième acteur est désormais incontournable, l'acteur européen, car peut-on penser le transport ferroviaire français sans intégrer son interconnexion avec le réseau ferré européen ?

Ainsi non seulement il convient de clarifier les rôles entre RFF et la SNCF, mais aussi entre les différentes autorités organisatrices qui interviennent sur des segments du réseau ferroviaire. Faute de quoi, l'absence de définition d'une Autorité organisatrice forte conduirait à laisser piloter le système par un corps auto reproduit de techniciens au détriment du pouvoir politique. Il est légitime de ne pas laisser les acteurs opérationnels du transport ferroviaire définir la stratégie en lieu et place des collectivités politiques démocratiquement élues et dotées des compétences.

■ Moment stratégique...

Nous sommes à un moment stratégique. Après une longue phase où le pouvoir politique a très largement délégué ses responsabilités aux techniciens, SNCF d'abord, RFF ensuite, nous sommes à l'aube d'une phase où le pouvoir politique veut revenir en force. L'Autorité organisatrice du transport ferroviaire français ne peut plus être seulement l'État. Les liaisons avec les pays européens se sont développées en même temps que la pression à l'ouverture à la concurrence. D'autre part depuis 1997, avec la décentralisation et la mise en œuvre de la compétence régionale sur les transports, le poids des Régions en matière d'investissement s'est renforcé. Les Régions demandent désormais un pouvoir accru... au risque de procéder au fractionnement du transport ferroviaire régional, comme le suggère Gilles Savary¹².

¹⁰ André STIMAMIGLIO, *RFF le nouveau maître du jeu du transport ferroviaire*, 23 décembre 2010, sur le site www.lasaire.org

¹¹ C'est la revendication exprimée notamment par le Vice-président du Conseil régional de Bretagne : « Le pilotage de l'ensemble doit être organisé par l'État et les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions. C'est la seule garantie pour que les intérêts collectifs soient préservés et que l'accès à la mobilité ferroviaire pour chaque citoyen ne soit pas soumis aux aléas des simples logiques de marchés des opérateurs, quels qu'ils soient. » Gérard LAHELLEC, « Pour une nouvelle ambition ferroviaire », in *La Vie du Rail* 15 février 2012 page 42.

¹² Gilles SAVARY, *Pour une nouvelle étape de la décentralisation ferroviaire* - GILLES SAVARY EUROCONSEIL, 20 mai 2011.

Il nous faut donc une organisation qui permette de réintégrer les acteurs politiques, maintenant multiples, sans pour autant faire éclater la cohérence du système.

■ Une autorité unique pour organiser et promouvoir le transport ferroviaire

Le transport ferroviaire est un service public de réseau dont l'exploitation se caractérise par une très grande interdépendance. On fait passer sur les mêmes sillons des trains régionaux, interrégionaux, nationaux, internationaux, fret ou voyageurs, à des vitesses différentes. Toute partie du réseau ferré au sein d'un territoire est connectée à un réseau plus vaste et doit nécessairement mettre en perspective ses besoins par rapport à d'autres. C'est vrai pour les régions et pour le cadre national. C'est d'ailleurs aussi le cas du territoire français en tant que partie du réseau européen.

Pour préserver cette unicité tout en tenant compte de la diversité des intérêts, nous proposons la constitution d'une Autorité organisatrice du transport ferroviaire français unique. Elle serait composée d'une représentation de l'État, des Régions, des forces économiques, sociales, environnementales et des institutions européennes. L'Autorité organisatrice serait ainsi représentative des diversités territoriales, sociales et citoyennes.

La composition de cette Autorité unique devrait permettre une représentation équitable de ses différentes composantes sans qu'un surnombre nuise à l'efficacité du dispositif.

Il ne s'agit pas que chaque région française soit représentée, mais d'assurer une représentation collective des Régions. La représentation de l'État ne doit pas être seulement celle des services techniques spécialisés. Elle doit aussi comporter des représentants des Élus nationaux, Assemblée nationale et Sénat, et du Gouvernement. La représentation sociale et sociétale pourrait prendre appui sur le Conseil économique social et environnemental. La représentation européenne devrait inclure une représentation du Parlement européen.

Un conseil de vingt à trente membres, et un bureau de six à dix membres pourraient convenir. La présidence doit être identifiée et symbolique. L'Autorité devrait être présidée par un Élu, un Président de Région par exemple. Le nombre des représentants devrait être calculé afin qu'aucune composante n'ait la majorité à elle seule. Car le but est de favoriser un débat et une prise de décision démocratique.

■ La mission de l'Autorité chargée d'organiser et de promouvoir le transport ferroviaire

La mission de cette Autorité pourrait être l'adaptation au transport ferroviaire des missions définies par la LOTI, que nous rappelons :

- a) La réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité, pour assurer le développement et la cohérence territoriale ;
- b) L'application à la France de la réglementation des activités de transport ferroviaire, la conformité aux harmonisations européennes et le contrôle de son application ;
- c) La prise en compte des besoins en matière de connectivité entre les différents modes de transport ;

- d) Le développement de l’information, de la recherche, des études et des statistiques de nature à faciliter la réalisation des objectifs assignés au transport ferroviaire ;
- e) La mise en cohérence des principes adoptés par les diverses autorités organisatrices en matière de billetterie et de tarification multimodale ;
- f) Le maintien de l’unité du réseau et de la cohérence du transport ferroviaire ;
- g) L’observation et l’évaluation de la qualité des services.

L’Autorité devrait disposer de moyens financiers et humains pour lui permettre de réaliser ces missions de pilotage stratégique et de contrôle. Elle délèguera la mise en œuvre aux acteurs opérationnels, notamment au *Groupe pivot*, par le moyen de programmes pluriannuels et de conventions nationales, qui ne se substituent pas aux conventions réalisées par les Régions.

Cette autorité unique se substituera à l’ARAF (Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires), qui, exclusivement constituée de diverses composantes de l’État, est actuellement peu représentative des besoins des populations et des territoires. Elle en reprendra la mission, consistant à accompagner l’ouverture à la concurrence et à garantir l’accès des opérateurs privés au réseau.

■ Défaisance de la dette

L’autorité organisatrice du ferroviaire ne pourra jouer pleinement son rôle qu’à la condition de ne pas être handicapée par le poids de la dette comme l’a été RFF en 1997.

Rappelons que le gouvernement allemand, quand il a réuni les réseaux en 1999, a repris la dette du ferroviaire allemand pour un montant de 70 Milliards de Deutsch Marks (36 Milliards d’euros). La dette du ferroviaire français, elle, a été laissée à la charge du ferroviaire français et constitue un boulet (de 40 Mds en 2011 à 60 Mds prévus en 2025). Transférer le mistigri à la charge de l’Autorité que nous préconisons de créer serait tout aussi contre-productif.

Il faut transférer la dette vers une structure de défaisance. Si l’on considère le ferroviaire comme un moyen de transport collectif nécessaire à la transition écologique du développement, on ne peut pas le lester d’un tel niveau de dette.

■ Au service des entreprises et des citoyens

Prendre acte que le principe de la concurrence n’est pas pleinement opérationnel dans le domaine ferroviaire

Le temps est désormais venu de mettre un terme à l’application généralisée irréfléchie du principe de concurrence : si celui-ci peut avoir des effets d’émulation dans un certain nombre de situations, il peut aussi avoir des effets délétères. Non, le transport n’est pas une industrie comme une autre, qui proposerait aux consommateurs une série de biens entre lesquels ils seraient appelés à faire leur choix. Le transport est un **service** par lequel une nation – et aujourd’hui un continent, l’Europe – offre **à ses entreprises et à ses citoyens** le moyen de commercer et de se déplacer par fer, route, air et eau, en optimisant les coûts d’investissement, en limitant les nuisances, en réduisant la dépense énergétique.

■ Une chaîne multimodale

Pour redonner le pouvoir aux citoyens dans la gouvernance du ferroviaire, nous proposons de redéfinir le concept d'autorité organisatrice en y intégrant les décideurs politiques de niveau national, régional et européen. C'est urgent mais ce n'est pas suffisant.

Si le transport ferroviaire nécessite un pilotage particulier, il doit s'inscrire plus globalement dans l'offre globale des transports publics.

Une révolution mentale est en cours. Elle consiste à considérer le transport non plus comme une juxtaposition d'entreprises offreuses de prestations, mais comme un système global tiré par sa finalité, qui consiste à offrir aux entreprises et aux citoyens un service performant et économe. La réponse, forcément multimodale, nécessite une orientation politique et un arbitrage en particulier pour les choix d'infrastructures.

Les citoyens et les entreprises ont besoin de retrouver un service global capable de leur proposer diverses hypothèses modales en fonction du volume et de l'urgence du transport ou du déplacement. Et cela nécessite des choix lourds d'infrastructures (ports, aéroports, autoroutes, lignes ferroviaires, voies d'eau...) qui ne sauraient être soumis à l'arbitraire, aux calculs politiques et aux pouvoirs des intérêts particuliers. En prolongement du Grenelle de l'environnement et du Schéma national des infrastructures de transport, il convient de revisiter les conditions du débat démocratique dans le choix des différents modes du transport. Ce sera la condition pour que le pouvoir des citoyens sur la gouvernance ne soit pas illusoire.

Le pas que nous proposons de franchir en matière de gouvernance du ferroviaire en appelle donc d'autres.

ANNEXE

Eclairage sur le système ferroviaire Allemand

Questions à Dirk Schlömer – Syndicat EVG

Dirk Schlömer est le directeur de la division des transports de passagers au siège du syndicat des transports et chemins de fer allemands EVG.

Nous avons interrogé Dirk sur 2 thèmes : La gouvernance des transports ferroviaires et les transports régionaux en Allemagne.

■ La gouvernance du système ferroviaire

Contrairement à l'Allemagne, la France a fait éclater la gouvernance du système ferroviaire. Les responsabilités sont réparties entre une multitude d'entités. Les relations entre elles sont difficiles et conflictuelles.

DB a gardé la maîtrise de l'Infrastructure et de l'Exploitation. Notamment, nous constatons que DB Netz a une situation intéressante et ses résultats financiers sont très bons. Mais les opérateurs privés contestent la position dominante de DB Netz.

Lasaire : Une évolution importante de DB Netz est-elle envisageable à court et moyen terme ? Sur quels points DB Netz pourrait changer ?

Dirk Schlömer : Le gouvernement allemand pense que la structure de la DB est conforme au droit communautaire. Actuellement la loi allemande est modifiée mais les points qui seront modifiés ne concernent pas DB Netz, mais d'autres parties des infrastructures. La révision du premier paquet ferroviaire est aussi relative à la libéralisation de toutes sortes d'infrastructures comme les gares, les ateliers, la maintenance, et toutes les autres sortes de services (le nettoyage par exemple).

Mais il y a un sérieux problème pour les opérateurs ferroviaires qui concerne aussi bien la DB que les nouveaux opérateurs. Les moyens et les services de maintenance sont dimensionnés en fonction de l'utilisation ordinaire de ces compagnies. L'ouverture du marché voudrait que chaque opérateur ferroviaire puisse utiliser toutes les sortes services mis en place par les autres opérateurs. Ce n'est pas réaliste. Aucun opérateur ferroviaire ne peut être forcé d'accroître ses propres capacités seulement pour répondre à la demande de ses concurrents.

Nous ne pensons pas que la structure de DB Netz ait besoin d'être modifiée. DB Netz est séparée des services de Transport comme DB Regio, DB Fernverkehr et Railion. Nous pensons également qu'une séparation juridique avec les moyens de services et de maintenance n'est pas nécessaire.

De plus la révision autorise qu'infrastructures, moyens de services et de maintenance, et opérateurs ferroviaires puissent être, sous certaines conditions, dans la même compagnie.

Lasaire : La cour de justice européenne a été saisie sur le cas de DB Netz par des opérateurs privés, à votre avis, quelle décision pourrait prendre la cour de justice européenne ? Quels sont leurs arguments ?

Dirk Schlömer : Les concurrents demandent à être protégés des discriminations.

Les principaux points en litige sont les suivants :

- Montant des péages pour l'usage des infrastructures ferroviaires
- Obtention de créneaux sur certaines lignes
- La vente des tickets dans les gares
- L'établissement du prix de l'énergie.

Lasaire : Quelles sont les positions actuelles des acteurs en Allemagne : Gouvernement - DB - Syndicat - Partis Politiques, ... sur le rôle et les missions de DB Netz ?

Dirk Schlömer : La DB et le syndicat EVG veulent maintenir le système intégré.

Les plus grands partis, les Chrétiens Démocrates (CDU) et les Sociaux-Démocrates (SPD) sont également partisans du système ferroviaire intégré. Une partie des Verts (die Gruenen) et les libéraux (FPD) veulent la séparation, la destruction de ce système.

■ Les transports ferroviaires régionaux

A qui confier la gestion des transports ferroviaires régionaux, entre l'opérateur historique la SNCF et les opérateurs privés, les régions françaises (équivalent aux Landers) hésitent sur la direction à prendre ?

L'expérience allemande a pu mesurer si le changement d'opérateurs a entraîné plus de positif que de négatif pour les clients et les Landers.

Nous avons appris que des Landers semblaient insatisfaits de la qualité des services offerts par ces opérateurs privés. Ces Landers pourraient remettre en cause les contrats signés avec ces opérateurs privés et reviendraient vers un opérateur public ?

Lasaire : Ces informations sont-elles vraies ? Si oui, pouvez-vous nous indiquer la situation réelle et les évolutions prévisibles ? Sur quelles questions portent les débats entre les Landers et les opérateurs privés ?

Dirk Schlömer : Le système allemand du transport public régional ferroviaire a été créé en 1996. Avant 1996 la DB organisait ces services en interne.

Le nouveau système a deux principaux objectifs :

D'abord le financement : Depuis 1996 nous avons une loi (Bundesregionalisierungsgesetz). La loi pose le principe de subventionnement pour le transport public régional ferroviaire et la répartition du financement entre les 16 Länders (États pour les Allemands, niveau équivalent à Région en France) en Allemagne.

Annuellement ces subventions sont d'un montant entre 6 Milliards d'Euros en 1996 et 7 Milliards d'Euros aujourd'hui. Elles augmentent de 1,5 % chaque année.

Les Landers sont responsables de l'organisation régionale des services de transports publics. Elles ont des lois régionales sur les autorités publiques (Organisatrices) et les subventions pour ces services.

Le système est différent selon les Etats. Mais les autorités publiques (organisatrices) agissent et décident de façon indépendante par rapport au gouvernement de l'Etat (Lander).

Les Autorités Publiques sont responsables :

- De la tarification
- Des horaires
- Des appels d'offres et passations des marchés des services publics ferroviaires régionaux, de la mise en places d'un cahier des charges définissant des normes- en fonction des possibilités apportées par règlement communautaire 1370/2007/EC.
- Dans les états avec une loi régionale pour la protection sociale et les normes de paiement, ces normes sont aussi obligatoires.
- De la qualité et de la nature des matériels roulants, des horaires des conducteurs, des personnels de sécurité.

Pour répondre à votre question sur le fait que les Autorités publiques ne sont pas satisfaites de la qualité des nouveaux opérateurs. Cette hypothèse n'est pas tout à fait vraie. Mais il y a quelques problèmes. Le matériel roulant ne fonctionne pas correctement parce que l'industrie n'est pas capable de produire en bonne qualité du matériel dans les deux ans qui sépare la confirmation du marché et le démarrage effectif sur service ferroviaire.

Un autre problème est la gestion de l'agenda des appels d'offres. Pendant les prochains dix ans plus de 50 % des services ferroviaires régionaux seront soumis à appels d'offre. Ce qui correspond à peu près à 300 millions de kilomètres/trains.

L'offre coûte beaucoup d'argent et l'obtention du contrat coûte encore plus. Deux ans avant le début du fonctionnement du service, le nouvel opérateur doit investir des millions d'Euros. A cause de la crise financière de 2007-2008 les concurrents privés investissent prudemment.

Lasaire : La DB envisage-t-elle de reprendre la gestion de lignes régionales qui auraient été retirées à des opérateurs privés ? Quelles seraient les différences avec les opérateurs privés - prix pour le client, conditions sociales pour le personnel ?

Dirk Schlömer : En fait nous n'avons aucun opérateur ferroviaire nouvellement créé en Allemagne, Ils ne sont pas non plus « privés ». Les investisseurs ou les compagnies ferroviaires étrangères ont repris d'anciens petits opérateurs ou des opérateurs régionaux. Ces opérateurs ferroviaires ont la plupart une histoire en tant qu'opérateurs ferroviaires locaux et sous propriété publique.

Actuellement les opérateurs en Allemagne sont :

- Veolia/transdev 7 % du marché (Caisse de dépôt et Veolia environnement)
- Netinera 6 % du marché (Trenitalia et Cube)
- Benex 5 % du marché (Hamburger Hochbahn (opérateur local de Hambourg) et INPP (International Public Partnerships (Fonds du Royaume Uni).

- Keolis 1 % du Marché (SNCF)
- Abellio Rail, moins de 1 % du marché (Netherland Spoorwegen)

Les différences entre la DB et ces opérateurs ne sont pas sur le prix du ticket, le matériel roulant ou les horaires de travail. Les Autorités publiques réglementent ces critères.

La question centrale dans le passé touchait les normes sociales et salariales. Mais à la suite du succès de nos négociations pour la couverture conventionnelle de tous ces opérateurs ferroviaires et grâce au changement démographique, la possibilité n'existe plus.

Mais une compagnie plus petite accroît sa compétitivité sur les structures comme le siège social, les bureaux et l'organisation.

Les attentes différentes dans la marge d'exploitation et le moindre intérêt pour financer le matériel roulant sont les autres différences.

Lasaire : Sur ces questions, quelle est la position du syndicat EVG ? Quelles actions sont en cours ou envisagées?

Dirk Schlömer : Nous savons que nous ne pouvons pas désactiver la concurrence. Les Autorités Publiques continueront d'attribuer des contrats de délégations de services.

Nous travaillons à promouvoir deux choses pour protéger les travailleurs ferroviaires :

- L'adjudication directe qui n'est pas légalement possible en Allemagne. Nous travaillons à changer la loi fédérale.
- D'autres activités pour harmoniser les conditions de travail et de salaire au plus haut niveau. Pendant les quatre dernières années nous avons réussi à négocier un accord sur les normes de salaires et les conditions sociales. Nous avons en plus réussi à obtenir une loi régionale garantissant une bonne protection des conditions sociales et d'emploi dans le cadre des appels d'offres publics.

Lasaire : Les consommateurs et les clients d'une ligne ferroviaire régionale ont-ils la possibilité d'exprimer leurs besoins et peuvent-ils peser sur les choix transports et le contrat à négocier avec le futur opérateur ?

Dirk Schlömer : Non, pas directement. Mais généralement les autorités publiques ont des conseils consultatifs pour les clients, opérateurs ferroviaires et gouvernements locaux. Ces conseils mettent au point des obligations régionales pour le système ferroviaire régional. Mais ils ne peuvent pas choisir l'opérateur ferroviaire.