

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

POLE TRANSPORTS
CENTRE DE DROIT MARITIME ET DES TRANSPORTS (CDMT)

Etude comparative de l'organisation, des infrastructures et des
moyens de transports terrestres de voyageurs entre la Région SUD
et la Basse-Saxe.

Mémoire pour l'obtention du Master 2 Droit des transports
terrestres

Par

Amin FELLAHY

Sous la direction de M. le professeur Cyril BLOCH.

Année 2020-2021

« Le déclin relatif du secteur ferroviaire européen découle largement de l'organisation historique de l'offre de transport, essentiellement selon des schémas nationaux et monopolistiques. »¹

¹ Commission Européenne, Communication, Lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires, Considérant (5) JOUE, C184/13 du 22/07/2008.

Remerciements

Je tiens à remercier M. le Professeur Cyril BLOCH pour la direction de ce mémoire, qui, je l'espère, grâce au suivi assuré tout au long de l'année, sera un mémoire de qualité.

Je remercie M. Laurent BENVENUTI, qui, grâce à ses enseignements a su captiver mon attention sur l'organisation des transports terrestres.

Je remercie également toute l'équipe pédagogique du Master 2 droit des transports terrestres pour leur accompagnement tout au long de l'année, qu'il soit administratif, éducatif ou personnel.

Je remercie également Daisy GIL pour sa disponibilité et son travail quotidien afin de rendre mon quotidien professionnel plus agréable.

Enfin, je remercie Maxime LADKA pour l'aide qu'il m'a fournie tout au long de l'année.

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Page de Garde | 1 |
| Remerciements..... | 4 |
| Introduction | 7 |
| Table des abréviations..... | 14 |
| 1ère Partie : La régionalisation des transports régionaux de voyageurs, les régions maîtres du jeu ? | 15 |
| Chapitre 1 ^{er} : La décentralisation, un cadeau empoisonné pour les régions ? | 15 |
| Section 1 ^{ère} : Le cadre juridique de la régionalisation, favorable à l'autonomie régionale et à l'initiative contractuelle ?..... | 15 |
| Section 2 nd : Les conséquences de la régionalisation des transports de voyageurs en France et en Allemagne | 31 |
| 2 nd Chapitre : La régionalisation du transport régional de voyageurs, une expérience réussie ? L'exemple de la Basse-Saxe et de la Région SUD..... | 44 |
| Section 1 ^{ère} : L'exemplarité de la Basse-Saxe quant à la régionalisation des transports de passagers | 44 |
| Section 2 nd : La régionalisation du transport de passagers, une aubaine pour la région SUD ?..... | 55 |
| 2 ^{ème} Partie : La libéralisation du transport de passagers sous l'angle de la régionalisation, une étape obligatoire ?..... | 67 |
| Chapitre 1 ^{er} : La conception européenne libérale de la politique ferroviaire. | 67 |
| Section 1 ^{ère} : Les textes fondateurs du libéralisme ferroviaire européen | 67 |
| Section 2 nd : le règlement 1370/2007 et le quatrième paquet ferroviaire parents de la libéralisation du transport régional de voyageurs ?..... | 79 |
| 2 nd Chapitre : La crise du transport franco-allemande, à l'origine de la libéralisation ferroviaire ? Focus sur la Basse-Saxe et la Région Sud | 87 |
| Section 1 ^{ère} : La crise monopolistique à l'origine de la libéralisation ? Une perspective franco-allemande | 87 |
| Section 2 nd : Les exemples de la Région Sud et de la Basse-Saxe, une comparaison symptomatique de l'approche des transports régionaux par la France et l'Allemagne. 99 | |
| Conclusion..... | 108 |
| Bibliographie | 110 |
| Annexes..... | 113 |
| Annexe 1 : Dispositions obligatoires et facultatives du décret d'application SRU 2001 | 113 |
| Annexe 2 : Description de l'offre de villes desservies et de liaison opérées | 114 |

Introduction

L'étude de l'organisation, des infrastructures et des moyens de transports terrestres de voyageurs nécessite une définition précise du sujet. En effet, il ne fait pas de doutes que l'intitulé du sujet laisse présager au lecteur une vastitude qu'il faut s'efforcer de contenir.

Tout d'abord, le transport terrestre de voyageurs recouvre l'ensemble des mouvements de voyageurs qui empruntent des modes de transport terrestre (rail et route), sur un réseau donné². Ce mode de transport regroupe alors les transports sur rail, opérés par des trains (TGV, TER par exemple), ainsi que les transports sur route, opérés par des voitures particulières, bus, autocars etc. Ces transports peuvent être effectués à différentes échelles, communale, régionale, nationale et internationale.

Cependant, pour offrir un réseau de transports répondant aux attentes légitimes des usagers, celui-ci doit être organisé de telle sorte qu'il ne soit pas affecté par des évènements en tout genre. Cette organisation passe généralement par une législation portant sur les modalités de gestion des infrastructures et des moyens alloués au transports. Ces législations ont généralement évolué en faveur d'une délégation aux autorités les plus proches du réseau de transport concerné. En effet, les régions sont généralement responsables du transport régional de voyageurs, les communes des transports urbains et les états des transports d'intérêt national voire international.

En France, cette organisation a fait le fruit d'une législation foisonnant mais nécessaire. Celle-ci est alors répartie entre deux grands acteurs, l'état et les collectivités territoriales, à savoir les régions, les départements, les communautés de communes, intercommunalités, communes...

En France, les transports terrestres nationaux sont alors organisés à l'échelle de l'Etat, sauf à considérer les Services Librement organisés consacrés par la loi Macron³. De plus, en France, les lois de décentralisation MAPTAM et NOTRe⁴ et plus récemment

² En ce sens : OCDE (2021), Transport de voyageurs.

³ Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cette loi consacre la libéralisation totale des activités de transports par autocar sur longue distance. Ces transports ne sont pas régulés comme les autres transports.

⁴ Respectivement les lois n°2015-991 du 7 août 2015 et n°2014-58 du 27 janvier 2014

la LOM ont profondément modifié l'organisation des transports terrestres de voyageurs régionaux, départementaux, urbains ou péri-urbains. Les transports terrestres régionaux de voyageurs sont alors à la charge des Régions, qui sont, depuis la LOM⁵, Autorité organisatrice des mobilités régionales. Les régions ont donc à leur charge les services réguliers de transports publics ou à la demande, les transports scolaires, et plus généralement compétences pour tous les transports terrestres pour lesquels les communes n'ont pas pris compétence. Outre la région, les autorités ayant une compétence obligatoire d'organisation de la mobilité sont les communautés urbaines, les métropoles, les communautés d'agglomération et la métropole de Lyon. Ces autorités compétentes pourront donc organiser sur leur ressort territorial les services réguliers ou à la demande de transport public de personne, les transports scolaires ⁶.

Chaque moyen de transport (Ferroviaire ou routier) est assuré par différentes modalités de gestions, de financement et de régulation.

En Allemagne, la loi *RegG*⁷ constitue la base de l'organisation des transports terrestres de voyageurs en Allemagne. Celle-ci consacre les Landers comme autorités organisatrices des transports, et leur confie une grande autonomie. En effet, les Landers disposent de deux grandes compétences :

- Une compétence organisationnelle : Cette compétence implique que les Landers choisissent le mode de gestion de leurs transports, soit en transférant leur compétence aux collectivités territoriales qui les composent, soit en les organisant eux-mêmes, via des *Verkehrsverbände*⁸. Aujourd'hui, l'Allemagne compte 27 associations de transports, soit onze de plus que les Landers. Chaque région a donc fait le choix d'organiser directement, ou par l'institution de ces associations, ses transports terrestres.
- Une compétence financière : Les Landers disposent de leurs propres moyens de financements, qui sont versés par l'Allemagne. Les Landers en disposent

⁵ LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

⁶ Les autres compétences instituées par la LOM n'ont, pour ce sujet, qu'une importance résiduelle.

⁷ Loi sur la régionalisation, *Das Regionalisierungsgesetz*, (RegG).

⁸ Association de transports.

comme ils l'entendent, pour l'amélioration des infrastructures ou des moyens de transports.

Le transport Allemand se caractérise par deux grands traits, à savoir la régionalisation du transport, ainsi que sa libéralisation. Les autorités organisatrices de transports allemandes peuvent donc lancer des appels d'offres afin de choisir un ou des exploitants ferroviaires.

Une fois étudiée brièvement l'organisation des transports Allemands et Français, il faut s'attacher à définir les moyens de transports et les infrastructures. Ces dernières constituent en effet un élément significatif des performances liées au transport de passagers. Ces infrastructures sont composées par les routes et les chemins de fer ainsi que les gares. Leur entretien est déterminant puisqu'ils facilitent la mobilité, tant pour les usagers que pour les exploitants. Dès lors, l'accessibilité au marché est renforcée et les performances sont généralement améliorées du fait de bonnes infrastructures.

Les moyens de transports sont tous les moyens permettant le déplacement d'une personne d'un point à un autre. Il y a plusieurs moyens de transports par type de transports, les voitures ou autocars pour le transport routier ainsi que les trains ou les métros pour le transport ferroviaire. Ces moyens sont des transports individuels (Voitures) ou collectifs (Autocars, trains, métro) et permettent un déplacement dans une certaine zone (Urbaine, interurbaine, ou périurbaine).

Les termes du sujet définis, il faut désormais s'attacher aux limites du sujet. En effet, le seul titre ne permet pas de définir une limite claire du sujet, puisque celui-ci pourrait laisser penser au lecteur qu'il va obtenir un inventaire des modes d'organisation, des moyens et des infrastructures de transports des deux Régions objets du sujet. Il n'en est rien. En effet, dresser un inventaire implique nécessairement une lecture indigeste, n'apportant tout au plus qu'une description passive de la situation des transports terrestres de passagers en Allemagne et en France.

Ce sujet ne traitera donc que des transports régionaux de passagers. En effet, une étude exhaustive de toutes les organisations de transports de voyageurs au sein d'une seule région nécessiterait l'étude de chaque AOM composant ces AOMR. Le choix de s'attacher uniquement aux transports régionaux de voyageurs est donc pertinent

en ce que les compétences en matière de transports des Régions françaises et des Landers allemands sont, à quelques exceptions près, similaires.

Cependant, là encore, une approche descriptive des transports régionaux de voyageurs ne serait qu'improductive. En revanche, la comparaison de l'organisation, des moyens et des infrastructures de transports sous l'angle de la régionalisation et de la libéralisation des transports régionaux de voyageurs se révèle être plus adéquat à l'approche de ce sujet.

En effet, la régionalisation des transports régionaux de voyageurs a impliqué des changements majeurs pour les régions et les Landers. D'autant plus quand celle-ci s'est avérée naturelle pour les Landers, mais plus poussive pour les régions Françaises. Cependant, si la régionalisation du transport régional de voyageurs permet une approche intéressante pour la comparaison des données objets du sujet, la libéralisation de ces derniers offre une perspective intéressante en ce que, contrairement à la régionalisation des transports régionaux, celle-ci est apparue relativement tôt en Allemagne, quand la France se positionne comme un Etat réticent à la mise en concurrence des acteurs du transport régional de voyageurs, puisque celle-ci ne commencera qu'en 2023.

Si le sujet semble donc destiner le lecteur à une lecture passive d'informations se succédant, il n'en est rien, puisqu'il s'agit ici d'approcher ces informations sous l'angle de la régionalisation et de la libéralisation du transport régional de voyageurs.

La Région SUD et la Basse-Saxe feront donc l'objet d'une étude comparative en termes de transport terrestre de voyageurs. Cependant, si ces deux collectivités possèdent, du fait des lois susmentionnées, des compétences élargies en matière de transports, celles-ci ne sauraient exister si la France, l'Allemagne, et plus largement l'Union Européenne n'avaient pas légiféré en ce sens.

Une approche contextualiste est donc nécessaire afin de situer le sujet.

La France est La France est historiquement centralisée. Cela implique donc un pouvoir central omnipotent situé à Paris et des collectivités territoriales répondant à

ce pouvoir. Une révision constitutionnelle⁹ a cependant modifié l'organisation politique territoriale de la France, qui sera désormais décentralisée¹⁰

Cependant, la constitutionalisation de la décentralisation n'implique pas une modification radicale du paysage territorial Français, puisque la réalité montre bien que l'essentiel des activités françaises se déroulent à Paris, notamment pour l'activité de transports de passagers.¹¹

L'Allemagne quant à elle bénéficie d'une organisation politique bien plus favorable à une organisation régionale des transports. Tout d'abord parce que la réunification Allemande a débouché sur une fusion de la *Deutsche Bundesbahn*, compagnie de transport ferroviaire de l'Allemagne de l'ouest, à la *Deutsche Reichsbahn* (Compagnie de transports de l'Allemagne de l'est a favorisé les innovations législatives. En effet, la grande densité du réseau Allemand de l'est mêlée à la crise du réseau ferroviaire à l'ouest ont mené à une politique de régionalisation et de libéralisation à partir de 1993, ayant mené en 1996 à la première régionalisation suivie de la libéralisation des transports régionaux.

La réunification a donc accéléré un processus facilité par l'organisation polycentrique de l'Allemagne. Cette organisation polycentrique est le fruit du fédéralisme, consacrée après la fin du *3^{ème} Reich*, justement pour éviter la renaissance d'une Allemagne centralisée à l'origine du régime Nazi. Aujourd'hui, sept villes de plus d'un million d'habitant sont recensées en Allemagne, et chacune d'elle fait état d'une compétence lui étant propre, (Francfort comme place boursière, Berlin comme organisatrice des pouvoirs fédéraux etc.)

La régionalisation est donc évidente dans un contexte où chaque Lander dispose d'une autonomie légale, financière et administrative propre.

En tout état de cause, si ces organisations politiques ont débouché sur une organisation des transports propres à chacun des pays susmentionnés, l'Union Européenne tente d'organiser un espace européen des transports. Cette volonté

⁹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁰ Article 1^{er} de la constitution.

¹¹ En ce sens : *Chiffres clés du transport 2020*, P.26 Commissariat général au développement durable, Mars 2020.

découle alors sur une similarité des organisations légales des transports entre les différents pays membres.

Donc, malgré une histoire singulièrement différente entre les deux pays ayant débouché sur une organisation des transports distinctes. L'Union européenne tente malgré tout d'uniformiser les organisations de ces transports, afin d'organiser un espace européen des transports.

Ce sujet permet alors une analyse des transports entre deux régions, la Région SUD et le Lander de la Basse-Saxe, accouchant donc d'une comparaison naturelle entre ces deux autorités organisatrices des transports.

Tout d'abord, le choix de ces deux régions a été guidé par les grandes similitudes mais aussi les grandes différences présentées par ces régions.

La Région SUD est peuplée par 5 100 000 habitants, et s'étend sur une superficie de 31 400 km², soit une densité de 160 habitants au km². La Région SUD est d'ailleurs la région la plus urbanisée de France et ne présente que peu de territoire ruraux (71,3% de ses habitants vivent dans une commune de plus de 10 000 habitants¹²). Cependant, si ses caractéristiques géographiques constituent un atout majeur pour son attrait touristique, elles impliquent aussi de grandes difficultés pour l'organisation d'un transport performant. Bordée par la mer et parfois montagneuse la Région SUD présente une géographie peu aménageable.

Cependant, les enjeux de transports sont conséquents, puisque la population urbanisée, concentrée sur le littoral représente une grande demande de transports. En effet, les habitants de la métropole d'Aix-Marseille, et des villes de Nice et Toulon mêlés aux nombreux touristes impose le développement d'un réseau performant.

Le Lander de la Basse-Saxe est quant à lui le Lander le plus vaste d'Allemagne après la Bavière (47 618 km²) et est peuplé de 8 millions d'habitants, ce qui représente donc une densité de 170,3 habitants par km², soit 60 habitants de moins au km² par rapport à l'Allemagne. Cependant, contrairement à la Région SUD, la Basse-Saxe est

¹² G. DUMONT, *Région urbaines, régions rurales*, Population et avenir n°728 Page 3

essentiellement rurale, et les deux plus secteurs d'activités sont l'industrie automobile et l'agroalimentaire.

Comme la Région Sud, la Basse-Saxe compte deux grands pôles d'activité, à savoir les villes de Hanovre et la région de Brunswick.

Les enjeux liés au transport en Basse-Saxe sont alors très importants, puisque les autorités organisatrices de transports du Lander se doivent d'assurer un transport performant pour une population relativement peu dense, contenue dans un espace globalement rural.

Dès lors, la comparaison entre les deux régions s'annonce intéressante en ce que les politiques de régionalisation et de libéralisation des transports Allemands ont permis le développement d'un réseau de transport de qualité dans une région qui présentait des contraintes territoriales évidentes. La région SUD présente en revanche un bilan moins satisfaisant, pour des enjeux pourtant peu ou prou similaire, à savoir une desserte assurée pour tous et partout, malgré des contraintes géographiques indéniables.

Afin de prouver ce propos, il faudra alors s'attacher à l'étude de la régionalisation des transports régionaux de voyageurs en Allemagne et en France, choix organisationnel ayant apporté une croissance positive aux transports dans la région SUD et la Basse-Saxe (Partie 1). Cependant, ce mémoire serait incomplet s'il ne veillait pas à étudier la régionalisation des transports de voyageurs sous l'angle de la libéralisation. En effet, la législation européenne impose désormais aux Etats membres la libéralisation des transports régionaux de voyageurs. Celle-ci avait déjà été entamée par l'Allemagne, mais pas par la France, ce qui implique donc des disparités intéressantes quant aux performances affichées par les réseaux de transports de la Basse-Saxe et de la Région SUD. (Partie 2).

Table des abréviations

AOM : Autorité organisatrice de la mobilité

AOMR : Autorité organisatrice de la mobilité régionale.

AOT : Autorité organisatrice des transports.

Art : Article

ART : Autorité de régulation des transports.

CE : Conseil d'Etat

CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne

CPER : Contrat de plan Etat régions.

DB : Deutsche Ban

EF : Entreprises ferroviaires

EPR : Etablissement publics régionaux.

GI : Gestionnaire d'infrastructures

LER : Lignes routières régionales/Lignes express régionales.

ÖPNV : Réseau public de transports routier Allemand.

PCT : Politique commune de transport

ReG : Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

RegG : Loi sur la régionalisation en Allemagne

SATPS : services affectés à titre principal aux scolaires

SPNV : Réseau public de transports ferroviaires de voyageurs Allemand.

SRT : Schéma régionaux de transport.

SPIC : Service Public Industriel et Commercial

TER : Transport express régional.

TKM : Unité de mesure train-kilomètres.

UIC : Union Internationale des Chemins de fer

1ère Partie : La régionalisation des transports régionaux de voyageurs, les régions maîtres du jeu ?

La régionalisation des transports de voyageurs constitue l'un des deux axes majeurs de l'évolution contemporaine des transports. En effet, les régions sont le mieux à même de juger ce qui est bon pour leur transport de passagers. Cependant, une régionalisation non structurée peut se révéler risquée pour les régions (Chapitre 1). Malgré tout, grâce à une assise juridique perfectible mais conséquente, l'expérience de la régionalisation demeure une réussite pour la Région SUD et la Basse-Saxe. (Chapitre 2).

Chapitre 1^{er} : La décentralisation, un cadeau empoisonné pour les régions ?

La décentralisation se doit être organisée juridiquement. Celle-ci doit alors favoriser une autonomie régionale, qui ne peut être sapée par le pouvoir central (Section 1). L'Allemagne et la France l'ont d'ailleurs compris, et les conséquences de la régionalisation pour ces pays sont révélatrices d'une expérience réussie (section 2).

Section 1^{ère} : Le cadre juridique de la régionalisation, favorable à l'autonomie régionale et à l'initiative contractuelle ?

La France, du fait d'une lente construction juridique amorcée au début des années 1970, a finalement opté pour une gouvernance des transports par le bas, partant de l'échelon communal jusqu'à la Région (§1). L'Allemagne a elle opté pour une autonomie totale des Landers, qui jouissent de prérogatives élargies pour déterminer quelle sera sa politique de transports (§2).

§1 : En France, la régionalisation favorable à une gouvernance par le bas.

Le processus de décentralisation des transports s'avérait être un défi de taille pour la France, de tradition centralisée. Le processus lent de déconcentration a abouti le 24 décembre 2019 sur la loi d'orientation des mobilités (A). Cette loi, combinée aux différentes lois de régionalisation, favorisent alors l'autonomie contractuelle pour l'organisation des transports régionaux de voyageurs (B)

A) La LOM, fruit d'un long processus de maturation de la déconcentration.

1. Renforcement régional marginal, 1972-1981.

La crise de l'institution ferroviaire a amené, depuis le début des années 1970, l'Etat Français à se questionner sur l'organisation de celle-ci. Dès lors, l'idée de la confier à des institutions régionales commençait à éclore. En effet, la compréhension des enjeux régionaux par les locaux ne pouvait être que plus importante, puisque la SNCF, à l'époque entreprise nationale, ne pouvait assimiler les enjeux de chaque région française. 1972 apparaît alors être une année charnière, non pas pour la régionalisation du transport, mais surtout pour la décentralisation générale de l'Etat Français. En effet, cette année-là voit naître les premiers Etablissements Publics Régionaux (EPR). La loi portant création des régions confie alors à ces dernières la capacité pour elle d'établir des politiques régionales, notamment, en matière de transports, la création de schémas régionaux de transports. Si cette loi n'apparaît pas aujourd'hui comme révélatrice d'une réponse apportée aux besoins des régions, notamment parce qu'il n'y a pas véritablement d'organe régionaux indépendants et compétents, il est nécessaire de rappeler que cette loi intervient seulement trois ans après la démission du général de Gaulle, intervenue après l'échec du référendum sur la décentralisation.

Ces EPR sont gérés par trois organes. Un Conseil Régional, un comité économique et social ainsi qu'un préfet de Région. L'article 4§1 de la loi susmentionnée définit avec largesse la compétence de ces EPR :

« L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

1° Toutes études intéressant le développement régional ; 2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ; 3° La participation volontaire au financement des équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ; 4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat. »¹³

De cette compétence naissent alors les premiers Schémas Régionaux de transports, en 1974.

Malheureusement, l'éclaircie annoncée pour les régions est mise à mal par un décret du 30 septembre 1977¹⁴. Ce décret permet alors une clarification de l'articulation des compétences de l'Etat et de la Région en matière de transports. Trois des dispositions prévues par ce décret se positionnent en faveur de l'opérateur historique, la SNCF, ainsi que pour l'Etat. En effet, si les régions demeurent les principaux instigateurs des politiques de transports régionaux, le matériel roulant acquis par les régions sera mis à la disposition de la SNCF, la source de financement des transports provient seulement des économies que les régions feraient sur le financement des omnibus et les SRT seront approuvés par l'Etat. Par ce décret, les régions sont désormais soumises aux volontés étatiques.

1979 voit quant à elle naître la loi sur les Transports Publics d'Intérêts Locaux, ainsi que l'adoption d'un décret abrogeant celui de 1977.

2. La LOTI de 1982, une compétence répartie entre les acteurs du transport.

La LOTI¹⁵ marque réellement une volonté étatique de décentralisation, puisqu'elle est considérée comme l'acte fondateur de l'organisation des transports publics locaux en France. La LOTI permet alors de distinguer deux types de transports, les transports publics urbains, gérés par les communes, et les transports publics interurbains, gérés

¹³ Loi N°72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions.

¹⁴ Décret du 30 septembre 1977 relatif à « une expérience de décentralisation en matière de transports collectifs régionaux »

¹⁵ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

par les départements et les régions. Ces compétences sont donc du ressort des autorités organisatrices régionales définies par la LOTI

La LOTI détermine alors que la région est responsable de l'organisation des transports d'intérêt régional. Cela implique donc que ceux-ci concernent deux départements à l'intérieur d'une même région.

Dès lors, ces transports sont les suivants : Les services routiers réguliers non urbains ; les services ferroviaires régionaux effectués sur le réseau ferré national dans le cadre d'une convention passée entre la région et la SNCF ; les services routiers effectués en substitution au services ferroviaires régionaux.

Pour ces transports, la région est alors l'AOT compétente en ce qu'elle définit les tarifs, les conditions d'accès etc.

En sus de la LOTI, le gouvernement Jospin a, en 2000, voté une nouvelle loi modifiant en profondeur la compétence transport. Si cette loi a une portée globale, puisqu'elle intervient après le débat de 1999 portant sur le thème « *Habiter, se déplacer... Vivre la ville* » lancé à l'époque par le ministre Gayssot, il n'en reste pas moins que la compétence ferroviaire régionale est consacrée par la loi solidarité et renouvellement urbain, dite loi SRU. Son article 124 dispose dès lors que :

« Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 21-1 et 21-3 ainsi rédigés :

« Art. 21-1. - En sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional au sens de l'article 29 de la présente loi, et sans préjudice des dispositions particulières prévues aux articles L. 4413-3 et L. 4424-26 du code général des collectivités territoriales, la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1^{er} janvier 2002, de l'organisation :

« - des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;

« - des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés. »¹⁶

Cet article confie donc au région l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs, effectué par le TER.

La LOTI et la loi SRU ont donc ouvert la voie à de nouvelles lois, les lois MAPTAM, NOTRe et LOM.

3. L'organisation contemporaine de la mobilité en France

En 2014 et 2015 sont votées deux lois de décentralisation s'inscrivant dans le long processus de déconcentration amorcé par l'état à partir du début des années 1970. En effet, les lois MAPTAM et NOTRe sont respectivement votées en 2014 et 2015 ¹⁷ et modifie la compétence transport des régions. En effet, les régions deviennent, à compter de ces dates, les AOT pour les transports scolaires et non-urbain.

Cependant, si ces lois correspondent à la volonté française de procéder à une décentralisation de la compétence transport, une réorganisation a été opérée par la loi d'orientation des mobilités (LOM)¹⁸.

Cette loi crée alors les autorités organisatrices de la mobilité, les AOM, qui se substituent aux AOT.

Les autorités compétentes obligatoirement sont les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, et la métropole de Lyon. Les syndicats mixtes de transports et les pôles d'équilibres territorial et ruraux peuvent aussi devenir compétents dans le cas d'un transfert de compétence.

La répartition des compétences est alors prévue par l'article L.1231-1 du code des transports.

Les AOM ont dès lors la capacité d'organiser les services transports suivants : Des services réguliers ou à la demande de transports public / Des services de transport scolaire (les autres services de transports ne seront pas traités dans ce mémoire).

¹⁶ LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

¹⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République - NOTRe

¹⁸ Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

En sus de ces AOM, la LOM a consacré la région comme une autorité organisatrice de la mobilité régionale, AOMR. L'AOMR est désormais compétente pour ce qui concerne les services d'intérêt régional pour les mêmes services que les AOM, à ceci près qu'elle est aussi compétente, depuis la LOTI et la loi SRU pour les transports ferroviaires régionaux.

Ce statut d'AOMR est rendu obligatoire par la LOM sur son ressort territorial. En revanche, elle pourra exercer la compétence d'AOM locale à la condition qu'une communauté de commune n'ait pas pris cette compétence au 1^{er} juillet 2021. L'AOMR possèdera toutes les compétences dévolues à l'AOM locale le cas échéant.

Cette organisation est coordonnée par le contrat opérationnel de mobilité. Celui-ci est conclu entre les différentes AOM locales et régionales, ainsi que d'autres acteurs du transport, toujours dans la limite d'une région. Ce contrat prévoit alors l'organisation de la mobilité au sein d'une même région, à savoir l'organisation des pôles d'échanges multimodaux, la création d'infrastructures de transports etc.

Cette logique de contractualisation met en lumière la volonté du législateur de favoriser la liberté contractuelle, si bien pour le transport ferroviaire que pour le transport interurbain.

B) Le choix de la liberté contractuelle pour les modalités d'exécution des services de transport.

4. La contractualisation nécessaire à l'organisation du transport ferroviaire

La loi SRU a consacré les régions françaises comme AOT. Cette position a été confirmée par la LOM, qui les a consacrés comme AOMR. Seulement, cette consécration est assortie d'une obligation pour elle de contracter avec l'opérateur historique, la SNCF¹⁹. Ces conventions laissent place à une grande liberté contractuelle sur un grand nombre de dispositions²⁰, même si les régions sont désormais dotées de meilleures armes, encadrant l'obligation de conventionnement.

21

En effet, la loi SRU, en son article 125 dispose que :

« A compter du 1er janvier 2002, les charges transférées aux régions du fait du transfert de compétences prévu à l'article 21-1 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs sont compensées dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-3, sous réserve des dispositions du présent article.

« La compensation du transfert de compétences mentionnée à l'alinéa précédent, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux régions, est constituée :

« - du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ;

« - du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ;

« - du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat. »

¹⁹ Cette obligation est consacrée par plusieurs textes, à savoir la loi SRU, un décret d'application du 27 nov. 2001, une circulaire d'application du 3 jan. 2001 et des arrêtés du 8 aout. 2002.

²⁰ Christian Desmaris. Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus ; Chapitre 3.

²¹ Arrêtés du 8 aout 2002 sur la notification du montant de la dotation alloué à chaque région quant à la régionalisation ferroviaire.

Dès lors, le législateur entend en effet donner aux régions les moyens financiers de leurs ambitions, à savoir l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs.

Les textes suscités prévoient alors que les dispositions traitées obligatoirement sont les suivantes : la consistance des services et du parc, les conditions techniques et commerciales de réalisation de ces services, objectifs de qualité et de productivité, les modalités de concertation, les relations financières.

Cependant, une grande partie des dispositions des conventions sont laissées à l'appréciation des parties. En effet, les clauses définissant le partage des risques, la rémunération, le financement etc. ne sont pas prévues par la loi ni les décrets d'application, qui prévoient cependant des dispositions obligatoires et facultatives (voir annexe 1). En somme, l'équilibre économique est à prévoir par les parties. ²²

5. L'obligation de conventionnement des transports routiers d'intérêt régional.

Tout d'abord, il est nécessaire de rappeler que les services réguliers ou à la demande de transport public routier de personnes sont, selon les articles R.3111-1 et R.3111-3 du code des transports des services collectifs dont les itinéraires, les points d'arrêts, les fréquences et les tarifs sont fixés à l'avance.

Les services de transports non-urbains, se définissent eux négativement. En effet, les transports qui ne sont pas considérés comme urbains, au sens du code des transports sont des transports non-urbains, pour lesquels la région est compétente. Comme précisé ci-dessus (cf. Paragraphe 3), la LOM a consacré la région comme AOMR pour les services d'intérêt régional.

L'initiative de la création d'un service régulier revient alors à l'autorité organisatrice compétente. Leur exploitation quant à elle, peut être assurée soit en régie, sous forme d'un service public industriel et commercial (SPIC), soit par une entreprise, passant alors une convention avec l'AOM(R). Cette convention est une convention à durée

²² Patrice Fillat. Le conventionnement TER Région / SNCF : bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant. Gestion et management. 2005.

indéterminée. Ceci suppose donc une mise en concurrence, exposée ci-après (Cf. Partie 2 Chap. 2 Section 1. §2).

Ces services sont alors eux-mêmes confrontés à la concurrence des services librement organisés. Ces derniers ne seront ici pas traités, ne relevant pas de la compétence de l'AOMR.

Il existe alors plusieurs niveaux de conventionnement. Communal, départemental, et régional.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, l'AOMR est l'autorité organisatrice de droit commun pour les services non urbains, réguliers et à la demande, et pour les transports scolaires.²³

Quid du contenu de ces conventions ? L'article L1221-4 du code des transports prévoit que cette convention :

« Fixe les circonstances générales conditions de fonctionnement et de financement du service ; précise le pourcentage de matériel roulant affecté à ces services ».

La question peut se poser du contrôle effectué par les autorités publiques dans le cas où des fonds publics seraient utilisés. Un contrôle, *a posteriori*, est alors prévu par une clause du contrat.

6. Les couples SNCF/Région et AOMR/Entreprise de transport routier de personne, une analogie intéressante

Une comparaison entre le couple SNCF/Région et Région/Entreprise de transport non-urbain de personne est intéressante. En effet, l'on remarque beaucoup de similitudes entre les réglementations afférentes à ces services de transports. Si la différence majeure réside dans la mise en concurrence précoce des services routiers, on remarque cependant que les conventions peuvent s'avérer déséquilibrées, notamment du fait de la grande marge de manœuvre laissée aux parties prenantes au contrat. En effet, comme pour les conventions passées entre la SNCF et la Région, celles passées entre l'AOMR et l'entreprise de transport ne font pas l'objet de convention type. Cependant, à la différence de la première convention citée, l'AOMR,

²³ Article L3111-1 - Code des transports

pour la seconde, est la partie « forte » du contrat. Dès lors, l'AOMR peut – uniquement pour un motif d'intérêt général – modifier la convention relative à l'exécution des transports routiers de passagers. D'ailleurs, le refus de la modification par l'entreprise de transport peut entraîner une résiliation pour faute de la convention.²⁴

Si, en France, le processus de régionalisation a nécessité un peu plus de cinquante ans de travail, effectué tant par les AOT (aujourd'hui AOM), les collectivités territoriales, que par le législateur ; la régionalisation en Allemagne s'est annoncée plus évidente, notamment du fait de la tradition déconcentrée du pays. Les Landers se présentent alors comme les protagonistes de la régionalisation des transports de personnes.

§2 : Les Landers, acteurs principaux de la régionalisation

En Allemagne, la tradition politique est à la déconcentration. Les Landers possèdent alors leurs propres lois et s'administrent – presque – de manière autonome. (A) Cependant, malgré une organisation naturellement décentralisée des transports, celle-ci est soumise à nécessité une réorganisation des Landers. (B)

A) L'organisation de la compétence transports en Allemagne, des Landers omnipotents

Il n'est pas insensé de penser que l'organisation administrative allemande a favorisé le développement des transports régionaux. En effet le fédéralisme allemand ne peut qu'impliquer une meilleure compréhension des enjeux régionaux, puisque celles-ci – Les Landers – sont directement impliqués dans la prise de décision. Cependant, cette organisation politique a facilité l'organisation de la compétence transports pour les Landers, celle-ci a du passé par des réformes légales nécessaires.

7. Aux origines de la régionalisation des transports, 1993-1996.

Depuis sa réunification en 1992, l'Allemagne compte 16 Landers. Ceux-ci s'apparentent peu ou prou à des états, en ce qu'ils disposent de leur propre

²⁴ CE, 27 octobre 2010, N°318617

constitution et d'organes compétents pour légiférer. La loi fondamentale²⁵, ou la Constitution Allemande prévoit que les Landers peuvent légiférer dans tous les domaines pour lesquels la Loi Fondamentale n'a pas compétence. Dès lors, la compétence transport est transférée aux Landers.

En Allemagne, tout comme en France, deux grands réseaux de transports sont à distinguer. En effet, le premier, le réseau de transport public par route « *Abkürzung von Öffentlicher Personennahverkehr* », soit ÖPNV ; ainsi que le réseau de transports publics ferroviaires de voyageurs « *Schiennenpersonennahverkehr* » ou plus communément le SPNV.

Cependant, ces réseaux étaient extrêmement bien développés, puisque l'Allemagne est polycentrique. Contrairement à la France, ces réseaux, grâce à des plages horaires étendues, et un service de qualité permettait de répondre à la demande transport.

Cependant, l'Allemagne entame, à compter de 1993, une modification de grande ampleur et souhaite moderniser l'organisation de ses réseaux de transports. C'est dans ce contexte, qu'est promulguée la Loi sur la régionalisation, *Das Regionalisierungsgesetz*, (RegG).

8. Organisation de la compétence transports en Allemagne.

La loi RegG définit les transports publics locaux comme ceux destinés à répondre à la demande de transports urbains, suburbains et régionaux. Elle assure, à partir du 1^{er} janvier 1996, un transfert de compétences du transport public de proximité²⁶ aux Landers par l'Etat. Les compétences transférées sont les suivantes : l'organisation, la planification et le financement du transport publics locaux sur route ou sur rail. (La *Deutsche Bahn* était auparavant l'autorité organisatrice des transports en Allemagne)

En effet, l'article 143a de la Loi ReG²⁷ dispose que :

« *L'accomplissement des missions relatives au trafic voyageurs à courte distance par voie ferrée jusqu'à assumées par les chemins de fer fédéraux relève de la Fédération jusqu'au 31 décembre 1995. Il*

²⁵ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* en Allemand.

²⁶ La loi RegG définit ces transports comme ceux recouvrant une distance maximale de 50km ou d'une durée maximale d'une heure.

²⁷ Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne

en va de même pour les missions correspondantes de l'administration des transports ferroviaires. Les modalités seront définies par une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat. »

Contrairement à la France, la gouvernance s'exerce ici « par le haut » puisque c'est le Lander qui a la possibilité de transférer ou non cette compétence. Dans le cas où le Lander décidait de se séparer de cette compétence, celle-ci se verrait transférée aux communes.

Après que le Lander a décidé de l'octroi des compétences aux différentes autorités organisatrices de transports, ces dernières établissent des plans de transport publics locaux.

La loi susmentionnée est en réalité extrêmement novatrice. Globalement, elle consacre quatre points, à savoir, la nécessaire contractualisation pour l'exploitation des lignes régionales, la mise en concurrence des différents opérateurs ferroviaires, et donc la fin du monopole de la *DB*, et enfin, la consécration d'une compétence « financière » pour les Landers.

En somme, la compétence des Landers en matière de transport régional est totale, puisque le Lander est quasiment autonome en matière de financement et organise librement – à défaut de transfert de la compétence aux échelons inférieurs – le transport de passagers sur son territoire.

Outre cette loi *RegG*, deux lois fédérales viennent compléter l'arsenal législatif Allemand en matière de transport de passagers. Tout d'abord, la loi sur la réglementation des chemins de fer : *ERegG* ainsi que la loi générale sur les chemins de fer : *AEg*. Ces lois permettent de définir les contours de l'exploitation des chemins de fer.

9. L'articulation des différents acteurs du transport régional en Allemagne.

Les Landers sont, selon la Loi Fondamentale, responsables de l'organisation des transports régionaux. Ils sont aussi responsables du financement de ces derniers. Cette compétence ne distingue aucun mode de transports. En effet, qu'il soit routier (Autobus) ou sur rail (train, métro tramway), le Lander possède une compétence globale.

Ce transport s'articule autour de deux grands modes d'organisation. Une organisation régionale, par un syndicat de transports régionaux ou locale, par une association créée à cet effet. A la différence de la France, ce ne sont pas les échelons inférieurs qui décident du transfert de compétence vers les échelons supérieurs, mais le Lander qui décide de prendre – ou de ne pas prendre – la compétence transport lui ayant été transférée en 1996.

| Land | Autorité organisatrice | | Gestionnaire |
|-----------------------------------|--|---|---|
| | Mode ferroviaire : Réseaux Express Régionaux (S-Bahn) | Autres modes : routier et trains légers (bus, métros, tramways) | |
| Bade-Wurtemberg | Land (sf. Ville de Stuttgart: assemblée régionale pour le réseau S-Bahn ¹) | Communes et circonscriptions (Landkreise) | Entreprise du Land NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH |
| Bavière | Land | Communes et circonscriptions (Landkreise) | Entreprise du Land BEG Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH |
| Berlin | Sénat | | Syndicat des transports VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg |
| Brandebourg | Land | Circonscriptions (Landkreise) ou communes | Syndicat des transports VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg |
| Brême | Communes (Brême et Bremerhaven) | | Sénat de Brême |
| Hambourg | Sénat | | Syndicat des transports HVV Hamburger Verkehrsverbund |
| Hesse | Communes et circonscriptions (Landkreise) | | 2 syndicats des transports RMV Rhein-Main Verkehrsverbund NVV Nordhessischer Verkehrsverbund |
| Mecklembourg-Poméranie antérieure | Land avec possibilité de transférer certaines compétences vers les collectivités territoriales | Circonscriptions (Landkreise) ou communes | Entreprise du Land VMV Verkehrsgesellschaft Mecklenburg Vorpommern mbH |
| Basse-Saxe | Land (sf. pour les villes de Hanovre et Brunswick: syndicats des transports) | Circonscriptions (Landkreise) ou communes | Entreprise du Land LNVG Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH |
| Rhénanie du Nord-Westphalie | Communes | | 9 syndicats de communes par l'intermédiaire de syndicats des transports |
| Rhénanie Palatinat | Communes | | 2 syndicats de communes: Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd |
| Sarre | Land avec possibilité de délégation à des tiers | Circonscriptions (Landkreise) et communauté urbaine de Sarrebruck | Entreprise du Land VGS Verkehrsverbundgesellschaft Saar mbH |
| Saxe | Land jusqu'au 31.05.2002 puis syndicats de communes (à/c 01.06.2002) | Circonscriptions (Landkreise) ou communes | Entreprise du Land Sächsische Landesverkehrsgesellschaft mbH |
| Saxe-Anhalt | Land | Circonscriptions (Landkreise) ou communes | Entreprise du Land NASA Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt mbH |
| Schleswig-Holstein | Land | Circonscriptions (Kreise) ou communes | Entreprise du Land LVS Schleswig-Holstein Landesweiter Verkehrsservicegesellschaft mbH |
| Thuringe | Land | Circonscriptions (Landkreise) ou communes | Entreprise du Land Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH |

Source : Direction des relations économiques extérieures, études du financement des transports urbains dans seize pays. DAEI, 2003 - 97 p.,

B) La nécessaire réorganisation administrative des Landers

10. Des enjeux différents...

La liberté d'organisation des transports est le point majeur de la révolution des politiques de transports. Dès lors, ces grandes libertés se doivent d'être encadrées par le Lander lui-même. En effet, il a semblé naturel de laisser une autonomie dans la création même des autorités administratives en charge du transport, puisque cette décentralisation est intervenue à la suite de la réflexion selon laquelle chaque région est la mieux à même de comprendre les enjeux qui la caractérisent.

L'Allemagne, à cette époque faisait face à un enjeu majeur de réorganisation du fait de la réunification. Le réseau ferroviaire et l'urbanisme généralement n'étaient pas les priorités en Allemagne de l'est²⁸.

Malgré tout, chaque Lander faisait aussi face à ses propres enjeux. Dès lors, une diversité de solutions dans les modes de gestion des réseaux de transports s'annonçait comme une évidence.

Trois grands modes de gestion de la décentralisation des transports sont aujourd'hui en place dans les Landers Allemands.

Une gestion directe par l'opérateur historique, avec le Lander/Commune comme responsable de l'organisation ; une gestion opérée par un nouvel entrant sur le marché des transports, à la responsabilité du Lander ou de la commune ; une gestion opérée par un opérateur, dont le Lander n'aura donc pas la responsabilité.

11. ... Pour des solutions différentes.

Ces solutions sont choisies par les différents Landers selon leurs besoins. Généralement, les Landers se définissent eux-mêmes comme AOT, mais délèguent, à l'image de la Basse-Saxe, l'exécution de ses services de transports à un organisme indépendant, qui en assume donc l'entière responsabilité.

²⁸ K. SCHLIEPHAKE, Restructuration du réseau ferroviaire en Allemagne unifiée, 1992. Cet article démontre qu'après la réunification, un grand nombre de nouveaux axes ferroviaires sont à naître. D'ailleurs, les chiffres présentés démontrent bien la différence relative à l'offre de transports entre RFA et RDA.

Aujourd'hui, l'Allemagne compte 27 AOT, appelées *Verkehrsverbände*. Ces AOT sont donc responsables de l'organisation du transport dans chaque région qu'elles représentent. Ces autorités sont des organes indépendants, responsables de l'organisation comme du financement.



Carte des différentes AOT en Allemagne. Source : <http://mediarail.be/Allemagne/Service%20voyageurs/Regional/Regio-01.htm>

Cette politique de régionalisation précoce et ambitieuse emporte nécessairement des conséquences sur la qualité des transports en Allemagne.

Section 2nd : Les conséquences de la régionalisation des transports de voyageurs en France et en Allemagne

Ces politiques de régionalisation, intervenue tardivement en France mais relativement tôt en Allemagne, ont entraîné des conséquences opérationnelles (§1) et financières (§2) différentes. L'étude de celles-ci permettent d'apprécier pleinement les caractéristiques respectives des réseaux de transports Franco-Allemand.

§1 : Les conséquences opérationnelles de la régionalisation

La régionalisation entraînait nécessairement des changements pour les utilisateurs des réseaux. (A) Un tel changement ne pouvait rester sans conséquences. Cependant, certaines questions, notamment la question du matériel roulant, (B) sont des questions clés pour une organisation efficiente du transport régional de voyageur.

A) Les voyageurs, grands gagnants de la régionalisation ?

12. En France, le transport interurbain dynamisé, le transport rural lésé ?

Pour le TER comme pour les transports routiers non-urbains régionaux, le constat est globalement le même, à savoir une amélioration significative des transports régionaux de voyageurs.

Pour le TER, l'offre a significativement augmenté. En effet, celle-ci est passée de 138 à 175 train-kilomètres en quinze ans (2002-2017), et les régions assurent ainsi l'organisation de 8000 trains régionaux par jour.

Même si l'offre de transport ferroviaire ne permet pas de concurrencer l'automobile pour le transport quotidien, il est intéressant de remarquer que, depuis 1997, la fréquentation des TER a doublé. En atteste les tableaux présentés ci-dessous :

Evolution de la fréquentation des TER entre 1997 et 2007

| En milliards de voyageurs x km | 1997 | 2007 | Var. 2007/1997 |
|--------------------------------|------|------|----------------|
| TER | 7,5 | 11,6 | 55 % |

Source : Compte transport de 2008, mentionné par le rapport DURON, ministère de l'Écologie, juillet 2021.

Evolution de la fréquentation des TER entre 2009 et 2019

| En milliards de voyageurs x km | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| TER | 12,7 | 12,7 | 13,3 | 14,0 | 13,8 | 13,5 | 13,4 | 13,0 | 13,7 | 13,8 | 15,3 |

Source : Union Routière de France, 2020, cité par le rapport DURON, Ministère de l'écologie, juillet 2021.

Malgré tout, toujours selon le même rapport DURON²⁹, cette augmentation de la fréquentation des TER par les Français ne représente pas la réalité du transport régional français. EN effet, les zones rurales sont délaissées. Ce sont donc 285 gares, en 2016 accueillait moins de trois voyageurs par jours. En moyenne en France, les gares accueillent 80 voyageurs par jours. Mais encore, le taux d'occupation des TER est globalement faible, puisque seulement 26% des TER sont occupés en moyenne, alors que ceux-ci sont surchargés en heure de pointe.

Les chiffres liés aux bilans de qualité et de productivité produits par la SNCF – obligation prévue par les conventions passées entre les régions et la SNCF – montrent cependant une amélioration significative des TER. En effet, le taux de retard a baissé de 9,6% en 2019. Cependant, une grande disparité entre les régions est à souligner³⁰. Globalement, la moyenne d'âge du matériel roulant ainsi que les taux d'annulation sont améliorés chaque année, même si, comme pour toutes les données précitées, l'amélioration contrastée par un affaiblissement des moyens des zones rurales.

²⁹ P.DURON, Rapport sur le modèle économique des transport collectifs, juillet 2021.

³⁰ Ce point est évoqué dans la Partie 1, Chapitre 2 Section 2 § 1 B).

Dès lors, pour le transport ferroviaire régional, le constat est positif mais teinté par certains mauvais chiffres, qui laissent entrevoir des axes d'amélioration certains. Cependant, le constat pour les transports routiers régionaux sont différents.

Le transport régional routier est constitué par les Cars TER (inclus dans les conventions TER) ainsi que par les lignes routières régionales, LER, qui sont, elles conventionnées par les régions. L'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières fournit, en 2016, un rapport annuel sur le marché du transport par autocar³¹ permettant d'offrir une synthèse globale de la qualité du service offert par le transport routier régional de voyageurs.

Ce rapport mentionne qu'en 2016, le réseau régional français dessert 3568 villes grâce à 26 349 liaisons intercommunales. Les LER représentent 11 797 lignes routières. Ce sont donc en moyenne 297 villes desservies par région. 42 % de la population dispose donc d'une desserte dans sa ville.

Cependant, comme pour le transport ferroviaire, les zones rurales sont bien moins desservies que les zones urbaines/périurbaines. Un tableau décrivant l'offre de dessertes est d'ailleurs représentatif de ces données. (Annexe 2)³²

En somme, le réseau régional Français, si bien sur rail que sur route s'est considérablement développé depuis la loi SRU jusqu'à aujourd'hui. Malgré tout, depuis 2012, la fréquentation des transports par les usagers est en baisse, du fait des nouvelles offres de mobilités. ³³Cependant, il est intéressant de constater que la lenteur relative de la décentralisation française implique un retard nécessaire sur l'Allemagne.

13. L'Allemagne, un réseau de transport régional rodé.

En Allemagne, le réseau ferré est l'un des réseaux les plus développés d'Europe. Déjà, au moment de la régionalisation, au 1^{er} janvier 1996, l'offre de transport était significative. En effet, en 1996, l'offre était de 540 millions de tKm. C'est donc

³¹ https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2017/07/Rapport-annuel_autocars_exercice_2016.pdf

³² Ce tableau est l'œuvre de PARAFER au sein de son rapport annuel mentionné plus haut.

³³ Les Cars Macron, le co-voiturage ainsi que le défaut de contrôle des fraudes ont mené à une stagnation, puis une baisse de la fréquentation des TER (Cars et trains).

quasiment une offre quatre fois supérieur à la France. Aujourd'hui, elle est quasiment de 700 millions de tKm et assure le transport de 2,64 milliards de passagers par an. D'ailleurs, la part modale représentée par le transport ferroviaire est de 20% en Allemagne, ce qui atteste la popularité de celui-ci. Cependant, cette évolution est à corréliser avec la libéralisation du transport ferroviaire allemand intervenu de manière précoce en Allemagne. En effet, l'introduction de nouveaux acteurs venus concurrencer l'opérateur historique, la Deutsche Bahn, a permis de moderniser le réseau et d'introduire une offre concurrentielle naturellement favorable au voyageur.

Le chemin de fer régional est donc le premier gagnant de cette régionalisation. A titre d'exemple, la ligne *Kaarst-Düsseldorf-Mettmann*, qui avant la régionalisation transportait 800 voyageurs/jour en transporte aujourd'hui 16 000/jour. Ou bien, plus significatif encore, l'exemple de la ligne rurale du *Schönbuchbahn*, qui, avant la régionalisation, avait été fermée par l'opérateur historique, transporte désormais 6000/Voyageurs par jours.

34

Quant à la ponctualité, l'agence fédérale des réseaux Allemande, le *Bundesnetzagentur*, dévoile qu'entre 2015 et 2017, 95% des trains ont eu moins de 15 minutes de retard. En tout état de cause, les EF accusant un retard ont été sanctionnée, en 2017, à hauteur de 161 millions d'euros de pénalités, prévues dans les contrats passés avec l'AOT.³⁵

On constate donc que les voyageurs sont les grands gagnants de ce phénomène de régionalisation. Ce succès pour les voyageurs est cependant moins important pour la France du fait de son histoire monocentrique, alors que l'Allemagne, de tradition polycentrique, a pu dynamiser considérablement un réseau ferroviaire déjà apprécié des Allemands.

³⁴ Chiffres tirés de l'article de M. QUIDORT, Transports urbains, la régionalisation ferroviaire en Allemagne, 2005.

³⁵ *Bundesnetzagentur, Railway Market Analysis*, 2018.

B) La question du matériel roulant

Le matériel roulant est une question essentielle relative à la qualité du service. Aussi, la question de sa propriété et de l'utilisation qui en est faite est importante. En France comme en Allemagne, ces questions sont essentielles.

14. Les enjeux liés au matériel roulant en France

Si la qualité de service s'est nettement améliorée en France, la politique de renouvellement du matériel roulant en France n'y est pas étrangère.

Depuis 2002, les régions se voient attribuées des subsides pour le financement du matériel roulant. Elles subventionnent alors l'acquisition du matériel par la SNCF. En 2008 par exemple, les régions subventionnent à hauteur de 1034 millions d'euros de matériel roulant et de 2012 à 2017, les régions ont poursuivi sur cette lancée puisqu'elles ont investi 3,3 Md d'euros.³⁶ Aujourd'hui, les régions subventionnent plus de 55% du parc en service, cependant, celui-ci demeure la propriété de la SNCF. Concrètement, en 2012, la SNCF était propriétaire de 93% du matériel roulant, les banques l'étaient à hauteur de 6,4% et les régions à hauteur de 0,6%.

En revanche, ces chiffres devraient évoluer en faveur des régions ou des compagnies de *leasing*. En effet, les différentes conventions SNCF-Régions stipulent généralement les modalités de reprises du matériel roulant par les régions. En revanche, le *leasing* (contrat de crédit-bail) destiné à financer le matériel roulant, est de plus en plus en vogue. Dès lors, des conditions de reprises des biens sont généralement stipulées entre les banques et les AOMR.

Quant à l'âge du matériel roulant, celui-ci est relativement âgé (TER uniquement). Si les lignes à grande vitesses sont en moyenne âgées de 21 ans, les lignes de dessertes fines sont âgées de 37 ans.

Enfin, si l'on s'attache à la maintenance de ce dernier, la SNCF en assure l'entièreté, même celui duquel elle n'est pas propriétaire. Chaque région est alors pourvue d'un atelier de maintenance, qui en financent tout ou partie.

³⁶ Chiffres fournis par le rapport Grignon de 2011 quant à l'expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs.

15. Les enjeux liés au matériel roulant en Allemagne.

L'Allemagne a vite compris que si les véhicules étaient attrayants aux yeux de l'utilisateur quotidien, ceux-ci seraient plus fréquentés. En 2012, les véhicules étaient en moyenne âgés de 10 à 12 ans.

La libéralisation du transport ferroviaire en Allemagne exposée ci-après est une des raisons du « bon état » du matériel ferroviaire allemand. En effet, un prestataire offrant des véhicules en très bon état a de grandes chances d'être retenu par les régions. Cependant, la question pouvait se poser du financement de véhicules qui ne seraient utilisés que par un seul prestataire. Dès lors, afin d'encadrer ces questions, le crédit-bail, populaire chez nos voisins allemands, présentait des garanties de réutilisation ou de réadmission, qui garantissent aux établissements ferroviaires une utilisation du véhicule financé pour un appel d'offre ultérieur.

Généralement, les travaux de maintenance sont à la charge de l'entreprise ferroviaire en charge de l'offre.

La régionalisation a donc entraîné des conséquences opérationnelles que l'on peut juger positives. Cependant, les passagers Allemands semblent jouir d'un réseau ferroviaire plus développé et donc répondant mieux à la demande transport quotidienne. Cependant, l'on peut se poser la question de savoir si le fait d'avoir transféré totalement la compétence transports aux régions ne peut pas avoir des conséquences néfastes sur les finances Françaises et Allemandes ?

§2 : Les finances, un poids trop lourd à assumer pour les régions ?

Le transport a un coût pour les régions. Si la France et l'Allemagne versent désormais des subsides aux régions – auparavant versées aux opérateurs historiques – pour assurer les services de transports, ceux-ci ne peuvent assurer la gestion efficace des transports de passagers français et allemands. La régionalisation sans procéder à une libéralisation des transports de passagers peut se révéler être sources de problèmes financiers pour les régions (A). L'Allemagne a quant à elle organisé strictement le financement de son transport régional de passagers (B).

A) La régionalisation sans libéralisation, source de problèmes financiers pour les régions ?

En France comme en Allemagne, le financement du transport régional semble peser gros dans la balance. En France, les transports scolaires rentrent aussi dans l'équation, et cela semble représenter, semblerait-il un cadeau empoisonné pour les régions.

16. Les coûts du transport régional de voyageurs

Les coûts d'exploitations (Activité des Trains et Car TER) sont en hausse constante depuis 2002. Jusqu'en 2012, la hausse de fréquentation des TER laissait entrevoir un avenir acceptable pour les régions, qui supportaient ce coût. Cependant, la baisse constante de la fréquentation, due à une qualité de service en baisse, (*Cf. Supra*) implique une plus grande participation des régions au subventionnement de l'activité TER.

Cependant, les coûts totaux de l'activité TER représentent 8,5 milliards d'euros, dont 3,6 milliards d'euros liés aux investissements pour les infrastructures et le matériel roulant. Cela implique donc que si l'on prend en compte la fréquentation des trains actuelle, le coût du voyageur-kilomètre est de 61 centimes, ce qui implique que le TER est le mode de transport le plus coûteux. Celui-ci serait naturellement plus bas s'il était plus fréquenté, puisque la masse réduit les coûts.

Malheureusement, l'introduction de nouvelles offres de mobilités ainsi que le défaut de couverture optimale du territoire mêlé à une mauvaise compréhension du quotidien des français mènent à un coût élevé du TER. Cependant, ce coût doit être

assumé. En effet, si les régions sont les principaux acteurs du transport régional, celles-ci doivent donc en assumer, parfois trop, les couts.

17. En France, le financement du transport public régional, un cadeau empoisonné pour les régions ?

Les régions sont tenues, du fait de leurs attributions, d'assumer le financement des transports régionaux dont elles ont la compétence. En effet, l'article L. 1221-12 du Code des transports dispose que :

« Le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3, par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect. »

En 2009, la Cour des Comptes établissait un bilan de la décentralisation du transport régional de voyageurs et montrait que la régionalisation était une réussite.³⁷ En effet, des investissements importants réalisés dans le but de rénover les infrastructures avaient été effectués. Couplés aux efforts réalisés par les exploitants pour baisser les prix, ces investissements ont permis une attractivité certaine des TER. (27% pour la période de 2002 à 2007 selon le même rapport).

En 2019, toujours selon la même procédure d'établissement d'un rapport annuel thématique, la Cour des Comptes livrait un bilan bien plus contrasté de l'état du transport régional de passagers. En effet, la France, au moment de la régionalisation, n'avait pas fait le choix de la libéralisation, au contraire de bien d'autres pays, comme l'Allemagne. Dès lors, cela a entraîné pour les régions de forts investissements pour maintenir un niveau correct de service. La régionalisation a donc engendré un désintéressement généralisé pour le rail de la part de l'Etat et de la SNCF.

³⁷ Rapport public thématique, Le transfert aux régions du transport express régional : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre, 2009. Ce rapport, bien que positif d'un point de vue des usagers, émet cependant des doutes sur l'insuffisante connaissance des coûts du TER.

Si l'état continue de financer partiellement certaines lignes³⁸ par l'intermédiaire des CPER, SNCF Réseau se désengage des lignes à faible intérêts (classées UIC 7-9). En effet, le contrat de performance 2017/2016 passé entre l'état et SNCF réseau stipule une participation limitée à 8,5% du coût total d'un projet pour ces lignes.

Donc, les régions, pour la période de 2012 à 2017 ont investi 1,6 milliards d'euros sur leur réseau régional de transports. Cependant, les régions ne peuvent pas se limiter aux investissements pour le réseau TER. En effet, les gares – Dont SNCF mobilités sont propriétaires – font aussi l'objet d'investissement de la part des régions, car ces dernières sont la vitrine du réseau ferroviaire. Ces investissements, qui ne profitent qu'indirectement aux régions, représentent 500 millions d'euros pour les régions.

L'on s'aperçoit donc que SNCF (Réseau et Mobilités) sont les gestionnaires uniques des réseaux et des gares mais ne financent que partiellement celles-ci.

Comme expliqué dans le paragraphe précédent, la baisse des tarifs pour les usagers, mêlé à la baisse qualitative du service sur la période 2012/2017 implique que les recettes du TER ne couvrent plus que 12% des coûts totaux du TER et 25% des coûts d'exploitation.

Dès lors, le financement public représente 88% des coûts d'exploitations. En 2017, l'activité TER a donc coûté 8,5 milliards d'euros dont 7,5 milliards ont été financé par des financements publics.

Sur le long terme, le coût d'exploitation des TER a donc doublé, puisqu'il n'avait couté, en 2002, que 2 milliards d'euros

18. Le transport scolaire, une charge à considérer.

Les transports scolaires sont organisés par les AOMR. Auparavant, ces transports étaient organisés par le département.

La région peut donc, conformément à ce que les départements étaient en droit de faire, fixer les différents modes de gestion des services publics de transports. Les tarifs

³⁸ Les CPER montrent que la participation étatique dans le financement du transport régional est marginale. Dans la région des hauts de France, le CPER 2015/2020 prévoit par exemple 616 Millions d'euros d'investissement, dont 76% sont à la charge de la région. (Rapport annuel de 2019 C.Comptes)

sont donc eux aussi fixés par la région et doivent l'être en fonction de critères objectifs.

Si les régions pouvaient craindre qu'une harmonisation des conditions tarifaires lui porterait préjudice³⁹, l'article L3211-1 du Code Général des collectivités territoriales prévoit que :

« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

Cette disposition implique donc que le département pourra, après fixation du tarif par la Région, faire profiter de conditions tarifaires avantageuses à ses usagers.

Les régions françaises font donc face à de grandes difficultés récentes pour le financement du transport régional de voyageurs, notamment du fait d'un retard dans la mise en place de la libéralisation, l'opérateur historique encore trop présent. En effet, l'Allemagne, qui possède un réseau de transport plus efficace, approche nécessairement mieux cette question du financement du transport régional.

³⁹ Des départements avaient fait le choix de la gratuité du transports scolaires, cependant, les finances régionales, séparées des finances départementales, ne peuvent se permettre de fixer un transport gratuit dans toutes les régions.

B) L'Allemagne, une meilleure approche financière pour le transfert de compétence ?

L'Allemagne a donc, au travers de sa réforme de régionalisation du 1^{er} janvier 1996, mis à la charge des Landers une responsabilité quasiment totale en matière d'organisation des transports régionaux de voyageurs.

19. Les coûts du transport régional de passagers en Allemagne

Comme vu précédemment, les qualités premières du réseau ferroviaire sont l'ubiquité et la densité « temporelle », ce qui permet de répondre de manière adéquate à la demande transports des voyageurs Allemands. Le coût unitaire des trains régionaux en Allemagne est donc moins élevé qu'en France, soit 15,14 € par train kilomètres en Allemagne. 40

Cependant, l'Allemagne fait face au défi de l'augmentation des coûts de l'énergie et des péages. En effet, si les redevances ont sensiblement augmenté (Cf. point 20.), les péages ont augmenté de 26% entre 2007 et 2016, quand la loi Allemande sur la régionalisation ferroviaire ne prévoyait

Voici un détail des coûts par secteurs pour une unité tKm :

- Redevances d'utilisation des sillons (« redevances sillons » principalement à la DB Netz AG) : 4,86 € / train-km / 32,1%
- Redevance d'utilisation des gares (" redevance gare " essentiellement à DB S&S) : 1,20 € / train km / 7,9%
- Frais pour les conducteurs de train et les agents de bord : 1,36 € / train km / 9,0%
- Coûts énergétiques (courant de traction ou gasoil) : 1,97 € / train km / 13,0%
- Frais de nettoyage et d'entretien des véhicules : 1,51 € / train km / 10,0%
- Administration, risque & profit : 0.91 € / train km / 6.0%
- Coûts d'investissement (imputés) pour les véhicules et les bâtiments d'atelier : 3,33 € / train-km / 22,0 %

Source : LNVG / Rapport RegG

⁴⁰ Chiffres avancés par les rapport RegG

Enfin, la baisse des coûts est sensiblement liée à l'ouverture à la concurrence précoce en Allemagne. En effet, si des données précises ne peuvent être fournies, il est intéressant de comparer le calendrier de la baisse des coûts. En effet, après la première expérience de mise en concurrence, Mofair, - un groupement d'entreprise pour l'exercice de la concurrence en Allemagne – a, dans un rapport sur la concurrence dans le transport de personne de 2009, évalué à 26% les économies effectuées sur les coûts du transport ferroviaire régional de personnes.

20. La structure du financement du rail régional en Allemagne

Le transport ferroviaire de voyageurs est financé par deux sources principales. Les usagers et les subventions publiques.

Tout d'abord, le financement par les usagers ; les tarifs sont décidés par l'association tarifaire des chemins de fer fédéraux et non fédéraux en Allemagne, la *Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland* ou TBNE ainsi que par les associations de chaque Lander. Cette compétence doit être transférée à la *Deutschtarifverband*, l'association tarifaire allemande. Afin d'être conformes à la Loi ReG ainsi qu'à la *PBefG* (Loi sur le transport de passagers), le transport ferroviaire régional se doit d'être organisé dans le cadre de l'intérêt général, et le financement par les usagers ne peuvent couvrir que 50% des coûts du transport ferroviaire local. Depuis la régionalisation, le prix des billets a augmenté de 40% pour les usagers.

Enfin, les subventions gouvernementales, appelées fonds de régionalisation, sont distribués aux Landers depuis 1996. Les Landers doivent eux mettre ces fonds à dispositions des organes qu'ils ont constitué pour être AOT. Ces fonds ont donc une double utilisation : Le financement du transport ferroviaire local ainsi que les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Le renouvellement des infrastructures passe principalement par ce fond. Les Landers, contrairement aux régions Françaises, investissent donc moins dans leurs infrastructures. En 2016, les fonds de régionalisation étaient de 8,2 milliards d'euros. En 2021, ils sont de 8,3 milliards. Cependant, l'augmentation de ces fonds est corrélée à l'augmentation du prix des péages.

Les coûts sont alors répartis comme suit pour le financement du transport régional Allemand : ⁴¹



Source : Agence Fédérale des Réseaux, Etude sur le marché ferroviaire de 2019.

⁴¹ Les valeurs les plus hautes sont les subventions payées par les Landers et les valeurs les plus basses sont les revenus tirés des usagers. Valeurs exprimées en pourcentages.

2nd Chapitre : La régionalisation du transport régional de voyageurs, une expérience réussie ? L'exemple de la Basse-Saxe et de la Région SUD.

L'Allemagne et la France ont tous deux fait le choix de la régionalisation de leur transport régional de passagers. Cependant, si l'analyse de l'organisation étatique permet de mettre en lumière les avantages et les inconvénients de chaque organisation, une analyse à l'échelle régionale ne peut que permettre une meilleure compréhension des politiques de régionalisations entreprises par la France et l'Allemagne. La Basse-Saxe est considérée, en Allemagne, comme exemplaire en termes d'organisation de son transports régional de passagers (Section 1). La région SUD offre quant à elle de bons résultats, et laisse présager un avenir prometteur (Section 2).

Section 1^{ère} : L'exemplarité de la Basse-Saxe quant à la régionalisation des transports de passagers

La Basse-Saxe est l'une des régions, si ce n'est la région, qui incarne le plus les valeurs organisationnelles du transport de passagers en Allemagne. Une autorité organisatrice des transports autonome, maîtrisant pleinement les questions afférentes au financement et à la demande transport des passagers.

§1 : L'organisation de la Basse-Saxe en matière de transport régional de passagers

La loi sur les transports locaux en Basse-Saxe, *Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz*, constitue la source du transport du Lander, elle définit en effet les conditions d'organisation et de financement de ses transports. Elle désigne en outre la *Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen*, la LNVG comme autorité compétente pour le SPNV (Transport régional ferroviaire de voyageurs en Allemagne) en Basse-Saxe. Deux autres autorités sont compétentes en Basse-Saxe, *le Kreis Gross Hannover* : KGH et le *Regionalverband Großraum Braunschweig* : RGB, AOT respectivement pour les agglomérations urbaines de Hanovre et de Brunswick Wolfsburg et Salzgitter.

A) Les autorités organisatrices du transport de passagers en Basse-Saxe

21. La source juridique de la compétence transport des AOT de Basse-Saxe

Les AOT en Allemagne tirent leurs compétences de plusieurs sources. Les sources édictées le sont au niveau Européen, fédéral, ainsi qu'au niveau du Land.

Au niveau national, c'est la loi RegG, sur la régionalisation des transports publics qui constitue la source principale des compétences organisationnelles et financières des différentes AOT.

Chaque Land doit donc, conformément aux dispositions fédérales, organiser en son sein les transports locaux. Au niveau de la Basse-Saxe, c'est la NNVG, ou la Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz, qui constitue la base légale des activités de la LNVG. La LNVG a donc compétence pour organiser les opérations et le financement des transports locaux.

22. L'organisation de la compétence transport de la LNVG.

Tout d'abord, afin d'encadrer le sujet, il est nécessaire de rappeler que le transport régional de voyageurs ne concerne que l'étude de la LNVG, seule compétente en matière de transport régional pour la Basse-Saxe. Les KGH et RGB ne seront donc pas étudiées.

La NNVG confie à la LNVG une autonomie quasi-totale en matière de transports. Tout d'abord, elle organise le transport ferroviaire local. En effet, l'AOT s'occupe de planifier toute l'offre de transport (horaires, trajets etc.). Pour ce faire, elle est habilitée à procéder aux appels d'offres⁴². La LNVG est ainsi propriétaire d'un parc de véhicules, loués aux EF.

De plus, la Basse-Saxe comporte une compétence en matière de transport publics puisqu'elle est autorité de délivrance des licences pour les services réguliers nationaux et internationaux. (Délivrance d'autorisations d'exploitation pour les bus et tramway et approbation des modalités d'exécution de ce trafic).

⁴² Voir A) La mise en concurrence généralisée du transport régional Allemand.

En matière de financement, la Basse-Saxe est compétente pour l'ensemble de la gestion financière du *SPNV*, conformément aux lois susmentionnées. En somme, la LNVG contrôle l'utilisation des fonds de régionalisation par les transporteurs ferroviaires régionaux.

B) Le financement et les coûts d'exploitation, une question maîtrisée ?

23. Les programmes de financement à moyens et longs termes

Comme expliqué précédemment, le financement du transport ferroviaire régional en Allemagne s'articule autour de deux grands axes majeurs, à savoir les subventions reçues par les Landers ainsi que par les passagers.

Concernant les subventions, dont la source est la NNVG, ils ont été prévus jusqu'en 2031. La Basse-Saxe s'est vu attribuer en 2021, 763 millions d'euros. Cependant, ces fonds doivent être divisés afin de financer les transports publics locaux (dont elle a la compétence de répartition des fonds). Dès lors, pour la LNVG, 379 millions d'euros sont alloués. Ces sommes doivent être augmentées chaque année de 1,8%, conformément à la loi RegG de 2016. Cependant, si l'attribution de ces fonds est claire, des doutes persistent quant à l'augmentation des fonds. En effet, aucune clause de révision n'a été prévue, dès lors, dans le cas où des coûts inattendus venaient à se révéler, ceux-ci ne pourraient être assumés par les Landers.

En tout état de cause, voici le tableau des fonds alloués au transport régional.

Tableau des fonds NNVG disponibles

| année | Financement en € selon RegG - à l'échelle nationale - | Financement en € selon RegG - Basse-Saxe - | Financement en € selon NNVG pour les autorités locales de transport ferroviaire LNVG |
|---------------|---|--|--|
| 2014 | 7 298 733 786,82 | 626 961 232,29 | 311.562.490,66 |
| 2015 | 7 408 214 793,62 | 636 365 650,77 | 316.235.928.02 |
| 2016 | 8 200 000 000,00 | 689.088.000,00 | 342 100 356,13 |
| 2017 | 8 347 600 000,00 | 703 413 568,00 | 349 212 338,81 |
| 2018 | 8 497 856 800,00 | 718 023 301,34 | 356 465 396,44 |
| 2019 | 8 650 818 222,40 | 732 939 518,92 | 363 870 609,34 |
| 2020 | 8 806 532 950,40 | 748 160 080,77 | 371 426 915,11 |
| 2021 | 8.965.050.543,51 | 763 691 110,45 | 379 137 353,81 |
| 2022 | 9 126 421 453,29 | 778 488 201,88 | 386 483 426,08 |
| 2023 | 9 290 697 039,45 | 793 570 552,68 | 393 971 116,45 |
| 2024 | 9 457 929 586,16 | 808 943 637,94 | 401 603 143,04 |
| 2025 | 9 628 172 318,71 | 824 603 644,07 | 409 377 612,59 |
| 2026 | 9 801 479 420,45 | 840 354 939,46 | 417 197 403,04 |
| 2027 | 9 977 906 050,02 | 856 396 375,37 | 425 161 234,86 |
| 2028 | 10 157 508 358,92 | 872 743 027,96 | 433 276 592,66 |
| 2029 | 10 340 343 509,38 | 889 410 777,77 | 441 551 359,39 |
| 2030 | 10.526.469.692,55 | 906.385.524.02 | 449 978 537,67 |
| 2031 | 10 715 946 147,01 | 922 700 463,46 | 458 078 151,34 |
| 2032 et suiv. | 10 715 946 147,01 | 922 700 463,46 | 458 078 151,34 |

Source : LNVG

Les subventions ne sont pas les seules sources de financement du transport régional en Basse-Saxe. En effet, le financement par les usagers du service représente une grande partie du coût total du service.

Tout d'abord, la LNVG, dans les conventions passées avec les EF stipulent que l'offre tarifaire ne peut être augmentée si des standards de qualité ne sont pas respectés. Dès lors, l'attractivité du réseau ne peut être qu'augmentée, ainsi, le Lander n'aura pas besoin de grandes subventions.

Les EF et la LNVG ont fait le choix de corréler les prix à l'économie générale Allemande. En effet, dans le cas où, par exemple, les salaires du personnel augmentaient, où les péages ainsi que les énergies, la part générée par les utilisateurs du service deviendrait plus fine, et le besoin en subvention plus grand.

Cependant, la question se posait de savoir si, dans le cadre de la concurrence, les offres tarifaires devaient être harmonisées ou pas. En effet, dans le cas où un passager

empruntait une ligne sur laquelle opèrent plusieurs EF, quel est le tarif ? Et qui percevait la somme payée par l'utilisateur ?

La LNVG a fait le choix de la standardisation. Cependant, les calculs de revient des sommes payées par les usagers sont complexes et font l'objet d'un traitement par la *Niedersachsentarif GmbH*, qui s'occupe de répartir les revenus tarifaires entre les différents acteurs du transport régional ferroviaire. Ce choix est principalement orienté vers la volonté d'offrir un haut niveau de confort au passager. En effet, après l'exemple présenté par le Royaume-Uni (Le R-U a fait le choix de fragmenter ses tarifs sur une même ligne si plusieurs EF opéraient dessus) l'Allemagne a fait le choix de la standardisation des prix, et tend à aller vers la standardisation des prix même en cas de transport multimodal.

Ces politiques de transports sont donc essentiellement tournées vers le voyageur, qui est le grand gagnant de la régionalisation ferroviaire en Basse-Saxe. En effet, tous les investissements effectués par les acteurs du transport ferroviaire régional en Basse-Saxe sont tournés vers les usagers du service.

24. Les investissements, une politique gagnant-gagnant ?

Les politiques de transport de la Basse-Saxe ont organisé le financement de telle sorte qu'une autorité n'est jamais la seule impliquée dans l'investissement. Pour s'en apercevoir, il faut analyser les différents axes d'investissements.

Tout d'abord, il faut s'attacher aux investissements dans les véhicules de transport. Pour ceux-là, les investissements sont essentiellement tournés vers l'utilisateur du transport. En effet, les politiques d'investissements visent à faciliter l'accès aux personnes à mobilité réduite ainsi qu'au confort pendant le trajet (climatisation notamment). Mais encore, la LNVG a compris que plus le véhicule était moderne plus celui-ci pouvait transporter des passagers plus rapidement, donc une économie d'argent par tKm.

Ce constat fait, la LNVG et le Lander ont décidé d'acquérir leur propre parc de véhicule. Ce choix, si l'on prend en compte la libéralisation ferroviaire allemande, est intéressant. En effet, la Basse-Saxe et la LNVG auraient pu décider que les entreprises

répondant à l'appel d'offre devaient se munir de leur propre appareil roulant. Cependant, si ce choix avait été fait, seuls certains EF, dotés de grands moyens financiers, auraient pu entrer sur le marché du ferroviaire. Dès lors, tous les opérateurs pourront évoluer dans un cadre concurrentiel sain. Ainsi, la politique d'investissement en matériel roulant permet à la LNVG de toujours se tenir à jour des évolutions techniques (Achat de 34 trains régionaux électriques en 2021 à Alstom coût : 760 millions d'euros ; Mise en service de 2 trains à hydrogènes, coût : 81 millions d'euros)⁴³. A noter cependant que les EF peuvent aussi s'engager, à travers le contrat qu'ils signent avec la LNVG, à financer des véhicules de transports.

Pour les infrastructures, une optique gagnant-gagnant est aussi de mise. Ainsi, des obligations mutuelles pour la LNVG et les GI sont passés afin de se répartir les rôles quant aux investissements à effectuer et l'occupation du réseau qui doit être faite.

Pour que le GI opère des investissements sur le réseau régional, celui-ci doit naturellement être sûr que la LNVG offre des garanties d'exploitations convenables, lui permettant de dégager une rentabilité certaine.

Le processus est le suivant : Une EF paye des droits d'accès au réseau, des péages. Ceux-ci financent les investissements fait par les GI. Les GI, pour financer un projet qui affiche une ambition claire, doit obtenir des garanties de la part de la LNVG. Dès lors, les LNVG s'engagent, par une garantie de commande, à exploiter le réseau pour une durée déterminée par contrat

Ces investissements ont pour but de moderniser le réseau ou de le rallonger. Ainsi, chaque partie est assurée de pouvoir exploiter le réseau et d'en percevoir les avantages.

Grâce à une politique de financement claire et des investissement tournés dans une optique de partage, toujours à l'avantage de l'utilisateur finale, la LNVG se présente comme le bon élève du transport régional Allemand.

⁴³ Source : Communiqué de presse Alstom.

§2 : La LNVG, vitrine de l'excellence du transport régional de voyageur en Allemagne

La LNVG semble posséder toutes les armes, juridiques, opérationnelles et financières pour organiser un réseau de transport de qualité. L'étude des moyens et des infrastructures de transports développés par la LNVG permet donc de constater l'ampleur du besoin de transport des usagers de la région.

A) Des moyens et des infrastructures conséquents...

La LNVG, grâce aux concours des autorités Allemandes et de Basse-Saxe ont su organiser un réseau efficace. Cette efficacité est principalement due à des moyens et des infrastructures bien réparties.

25. Le matériel roulant

Comme évoqué dans le paragraphe précédent, la Basse-Saxe possède son propre parc de véhicules, même si certains opérateurs peuvent, par l'intermédiaire des contrats qu'ils passent avec la LNVG, financer l'achat de véhicule. L'opérateur historique possède lui aussi, son parc de véhicule.

La question s'est cependant posée de savoir qui avait la charge de l'entretien des véhicules. La LNVG a jugé de bon de confier la maintenance aux constructeurs. Pour rappel, en France, les régions ne sont pas propriétaires du matériel roulant et la SNCF à la charge de l'entretien de celui-ci.

Le choix du constructeur pour l'entretien et la réparation du matériel roulant s'est révélé naturellement. En effet, la relative complexité des trains mis sur le marché nécessitait une expertise détenue seulement par les constructeurs.

C'est pourquoi, en 2018, la LNVG a décidé de transférer aux constructeurs la propriété des établissements d'entretien. Auparavant, ceux-ci appartenaient à la LNVG, et les constructeurs devaient seulement entretenir le matériel. Désormais, les constructeurs possèdent des établissements d'entretien et organisent eux même celui-ci.

26. Les infrastructures

En Basse-Saxe, il faut distinguer deux types de réseaux. Les réseaux à la charge de la DB, l'opérateur historique, qui doivent en assurer l'entretien et la réparation ; et les réseaux de plus petites tailles, exploités en fonction des besoins, soit par la Basse-Saxe ou des entreprises privées.

En effet, l'article 87 e (4) de la loi fondamentale dispose que :

« La Fédération garantit que les intérêts de la collectivité, notamment les besoins de transport, sont pris en compte pour ce qui est de l'extension et de la conservation du réseau ferré des chemins de fer de la Fédération ainsi que de leurs offres de transport sur ce réseau, à l'exception de celles relatives au trafic de voyageurs à courte distance par voie ferrée. »

Les péages ferroviaires, payés par les EF servent à financer ces infrastructures.

Quant aux gares, celles-ci sont normalement à la charge du gouvernement fédéral, qui en a la responsabilité (entretien et réparation).

Cependant, les faits impliquent que la LNVG a dû employer des fonds de régionalisation pour rénover des gares (66% des gares ont été rénovées depuis 1996, et rendues accessibles pour les personnes à mobilité réduite) ⁴⁴

Depuis 2014, la Basse-Saxe entend rénover 40 gares pour que celles d'une capacité inférieure à 1 000 voyageurs puissent être accessibles aux personnes à mobilité réduite.

27. Données de cadrage sur les moyens et infrastructures.

Afin de mieux saisir les contours du transport régional ferroviaire en Basse-Saxe, il est nécessaire de mettre en perspective ces informations avec des données chiffrées. Tout d'abord, la longueur des voies ferrées est de 3 000 km, dont 1600 sont électrifiées.

En 2018, le parc de véhicules était de 383 voitures, locomotives. Cependant, de nouvelles arrivées (34 véhicules) sont enregistrées depuis quelques mois⁴⁵.

⁴⁴ Chiffres avancés par la LNVG.

⁴⁵ Communiqué de presse de la LNVG en date du 25/02/2021.

280 gares sont recensées en Basse-Saxe, dont 66% ouvertes aux voyageurs à mobilité réduite.

La question se pose désormais de savoir si l'ensemble de ces infrastructures permet de répondre, ou pas, à la demande transport des voyageurs.

B) ... Adaptés aux besoins des voyageurs.

Si de telles infrastructures ont été développées, c'est que la demande transport était présente. Cependant, si ces infrastructures n'avaient pas été au niveau attendu, celles-ci n'auraient pas pu répondre convenablement à la demande transports des usagers.

28. Des tarifs adaptés à la demande transport

Les enjeux de la politique tarifaire sont énormes. En effet, la fréquentation du rail en dépend. L'enjeu principal, comme rappelé précédemment, est l'uniformisation des tarifs. En effet, afin qu'aucun acteur ne soit discriminé, et que la fréquentation des différentes lignes soient limpides, un tarif uniformisé est souhaitable. Cependant, un autre enjeu, majeur, permet aussi de fluidifier le trafic, à savoir le développement d'offres multimodales.

En plus de ces projets, la Basse-Saxe a pu développer, pour les étudiants, une offre ambitieuse. En effet, à partir de 2014, la LNVG a organisé, de concert avec d'autres autorités régionales de transports (Hanovre et RGB), des universités et des entreprises ferroviaires, une offre pour les étudiants, souscrite par semestre, à partir de septembre 2018. Cette introduction fait suite au vote des étudiants d'obtenir un tel avantage. Les suffrages exprimés démontrent clairement la volonté des étudiants d'obtenir une pareille offre :

| Université | Support d'enquête | commencer | La fin | participant | Oui | non |
|-------------------------|--------------------------------|------------------|------------------|----------------|---------------|--------------|
| Université d'Osnabrück | Goujon.IP | 11/07/2017 | 07.12.2017 | 22,6% (3189) | 89% | 11% |
| HS Emden / Leer | Surveymonkey (lien par e-mail) | 14/11/2017 | 28/11/2017 | 31,9% (1470) | 81,97 % | 18,03 % |
| TU Brunswick | Goujon.IP | 14/11/2017 | 07.12.2017 | 23% | 96,1% | 3,9% |
| Université de Lunebourg | Vote de grève | 27/11/2017 | 29/11/2017 | n / a | 79,4% | 20,7% |
| TiHo Hanovre | Assemblée générale | 15/11/2017 | 15/11/2017 | 30% (720) | 94,6% | 5,4% |
| HAWK HI / HOL / GÖ | Vote de grève | 05.12.2017 | 06 décembre 2017 | 33,4% | 89,1% | 10,9% |
| Université de Göttingen | Vote de grève | 16 janvier 2018 | 18 janvier 2018 | 31% | 80,5% (7717) | 19,5% (1874) |
| Université de Hanovre | Vote de grève | 16 janvier 2018 | 18 janvier 2018 | | 95,34 % | 4,66% |
| HS Bremerhaven | ELLI | 28 décembre 2017 | 16 janvier 2018 | 509 | 80% (407) | 20% (102) |
| Université de Brême | Sondage en ligne | 11/01/2018 | 17 janvier 2018 | 29,9% | 81,95% | 18,05 % |
| Université de Vechta | Vote de grève | 16 janvier 2018 | 17 janvier 2018 | 27,33 % (1454) | 93,05% (1353) | 5,85% (85) |

Source : <https://www.dein-semestericket.de/werdegang-des-tickets/abstimmungen-zur-einfuehrung-im-wise-1819/>

Ce billet semestriel permet un nombre illimité de voyages, et dépasse les frontières nationales. Une desserte est par exemple assurée vers le Pays-Bas. Le changement d'opérateur n'affecte pas les prix, qui seront toujours de 129,59 euros par trimestre.

Ces offres tarifaires, mêlées à la qualité intrinsèque du réseau de transport, permettent un développement conséquent de la demande transport.

29. Evaluation de la demande transport

La LNVG ne procède pas elle-même à l'évaluation de la fréquentation des transports. Elle passe alors par des bureaux d'études spécialisés, qui lui permettent d'évaluer la demande transport.

Depuis la régionalisation, la demande transport a doublé. En effet, les plages horaires ont été élargies, avec l'introduction des « oiseaux de nuits » dans les régions urbaines.

En 1996, 2,4 milliards de voyageurs-kilomètres avaient été parcourus. En 2014, 4,75 milliards de voyageurs-kilomètres.

Cela représente donc un totale de 123 millions de passagers par an, soit 350 000 par jour. Globalement, les raisons pour lesquelles le train est utilisé par les usagers sont bien réparties. En effet, en 2016, 37% des passagers se rendaient au travail, 40% utilisaient le réseau ferroviaire pour des loisirs, et 23% pour se rendre à l'école. ⁴⁶

Ces chiffres démontrent effectivement que la demande de transport est variée, et que chaque opérateur peut répondre aux différents besoins des passagers, en semaine ou en week-end. D'après Hans-Joachim Menn, directeur général de la LNVG, « *Aucun état fédéral ne présente une flotte de trains plus moderne* », raison pour laquelle, de 2008 à 2014, la fréquentation des trains a augmenté de 32%, soit trois fois plus que la moyenne nationale, 10%.

⁴⁶ Résultat d'une enquête réalisée par *forsa Society for Social Research and Statistical Analyses mbH*, 23 mai 2016.

Section 2nd : La régionalisation du transport de passagers, une aubaine pour la région SUD ?

La régionalisation du transport de passagers en France s'est avérée être une nécessité plus qu'une réelle innovation. Au départ, elle résultait d'une expérience effectuée sur certaines régions. Cependant, ce pari effectué menait inexorablement à une généralisation de la régionalisation en France. Aujourd'hui, la région Sud est compétente pour l'organisation du réseau ferroviaire régional ainsi que pour les le transport routier d'intérêt régional.

1§ : Le TER, d'une simple expérience nationale à une réussite régionale ?

La Région Sud a été le théâtre d'une expérience de régionalisation ambitieuse mais nécessaire. Cette expérience réussie a amélioré considérablement les conditions de transport, notamment du fait d'une meilleure compréhension des enjeux entourant la région SUD (Ex-PACA).

A) Le pari réussi de la régionalisation en Région PACA jusqu'au 1^{er} janvier 2002

En France, la tradition était à la centralisation. Cependant, les régions, avec des enjeux propres, étaient parfois délaissées. La Région SUD, avec ses particularités géographiques et économiques ne pouvait voir ses intérêts lésés par un transport désorganisés.

30. Contexte historique

Jusqu'en 1975, la Région PACA n'est pas maître de son transport régional. Celui-ci est organisé grâce à des lignes omnibus principalement financées par la SNCF. Certaines lignes, à la fin des années 1960 apparaissent aussi afin de désengorger le littoral. Ce sont notamment les cas des lignes *Metrolor*, qui connaissent un franc succès au début des années 1970 auprès des Niçois et des villes limitrophes.

C'est dans ce contexte qu'apparaissent les premières expériences de régionalisation partielle, en 1974. Six régions « pilotes » sont nommées (La région PACA n'en fait, à

l'époque, pas partie.). En 1975, la Région PACA fait une demande afin d'être intégrée dans cette expérience.

Cependant, cette première expérience n'a qu'un impact limité. En effet, l'élaboration du premier SRT n'est que théorique, puisque non-contraignant, et surtout ne fournit aucune donnée exploitable, notamment en termes de répartition des coûts entre l'Etat et la région etc. Aucun programme fixe n'est alors retenu par la région.

Ce constat est principalement du au fait que cette décentralisation est réduite à la simple mise en œuvre du SRT. En effet, l'état conserve la main mise sur l'approbation des décisions des régions.

31. De 1986 à 2002, l'expérience de la régionalisation

C'est en 1986 qu'apparaissent les premiers TER. Si les transports régionaux existaient avant eux (Omnibus principalement), ceux-ci n'étaient pas homogénéisés en France. En effet, à compter de cette date, la SNCF signe des conventions avec toutes les régions Françaises pour l'intégration des TER dans leur SRT.

L'expérience TER est une réussite sur le plan du matériel roulant, puisque la Région PACA voit son parc doubler. Cependant, cette augmentation est à relativiser, puisque sur 20 régions à l'époque, elle se situe 8^{ème} en termes d'investissement et dernière en termes de performance de vitesse de ses trains.

Si la fin des années 1980 constitue une réussite relative, le début des années 1990 est quant à lui un échec, puisque son réseau est bien moins fréquenté. Cette baisse se chiffre à 27% du nombre de voyageurs.

C'est de ce constat qu'apparaît la première loi consacrant les régions comme AOT. En effet, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995, loi LOADT dispose en article 67 que :

« Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le

respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'Etat aux régions.

Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports.

Les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la Société nationale des chemins de fer français. La délimitation de ces services est fixée conjointement par l'Etat et la région. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'Etat, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français. L'expérimentation sera close le 31 décembre 1999. Elle pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1er juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin.

Pour préparer dans les meilleures conditions la loi prévue au premier alinéa, les dispositions prévues au troisième alinéa continuent à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2001 au plus tard »

La Région PACA fait alors partie des 11 régions pilotes. D'ailleurs, celle-ci entend bien confirmer son potentiel non-exploités, grâce à des investissements conséquents. En effet, la Région investit 400 millions de francs et l'Etat en investit 420 millions.

Ces investissements permettent à la région de voir ses transports de voyageurs augmenter progressivement, soit 1,36% de passagers en plus par an.⁴⁷

La loi de 2002 conforte alors la dynamique de la régionalisation des transports, favorable à la région PACA.

⁴⁷ P. Zembri, P. Emangard, B. Collardey. Des omnibus aux TER (1949-2002). Editions La Vie du Rail, 464 p., 2002, Des omnibus au TER (1949-2002), 2-902808-83-6.

B) La régionalisation en région PACA, prometteuse mais lacunaire ?

32. L'organisation du TER sous l'angle de la régionalisation

La Région PACA doit donc signer, chaque année et avec la SNCF, des conventions d'exploitation. Celle-ci sont vivement critiquées par le président de la région PACA à l'époque M. Michel VAUZELLE. Les élus avaient d'ailleurs annoncé des sanctions financières contre la SNCF, du fait d'un grand nombre de perturbations, (25% des trains environ ont été perturbés.)

La région signe en outre, en 2015, un CPER⁴⁸, leur permettant de fixer des directives et obligations de performances pour la SNCF. Ce CPER aboutit sur des travaux de rénovations et des engagements en matière de performances. En effet, SNCF Réseau PACA avait prévu, en 2017, 183 millions d'euros de budget pour moderniser les lignes. En tout, 696 millions d'euros sur une durée de 5 ans étaient alloués à la région PACA, une somme bien moins importante que la somme allouée au Lander de la Basse-Saxe.

En 2020, SNCF Réseau PACA mobilise 194 millions d'euros pour la modernisation et 86 millions d'euros pour la maintenance.

En 2019, la région a passé une convention, jusqu'en 2023 sur l'exploitation des TER, avec la SNCF. Celle-ci intervient dans un contexte litigieux. En effet, jusqu'au 31 décembre 2016, l'exécution du transport ferroviaire régional était régie par un contrat conclu en 2007. Cependant, les négociations entamées pour poursuivre ce contrat n'ont jamais aboutie du fait des procédures engagées par M. ESTROSI à l'époque. Dès lors, en 2017 et 2018, la Région SUD avait organisé seule, sur la base du règlement européen 1370/2007, l'organisation du transport ferroviaire de passagers. Le 19 janvier 2019, les négociations ont finalement abouti sur la signature d'un protocole d'accord entre M. MUSELIER, président de la région et M. PEPY, Président de la SNCF. Cette convention traite de plusieurs points, notamment ⁴⁹:

- Réduction du taux de retard et d'annulation des TER

⁴⁸ Contrat de Plan Etat-Région, 2015-2020, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁴⁹ CESER, Convention d'exploitation des TER 2019/2023 avec la SNCF, avis, 12 mars 2019.

- Harmonisation de l'offre ferroviaire et routière
- Acquisition de rames écologiquement viables
- Dématérialisation des offres TER
- Accessibilité des TER aux personnes à mobilité réduite.
- Réduction de la participation financière de la région : 277 millions en 2019, 255 millions en 2023.

Ces conventions encadrent alors la relation SNCR/Région pour l'offre de TER.

Aujourd'hui, 137 véhicules forment le parc du matériel roulant de la région PACA, soit 246 véhicules de moins que la Basse-Saxe.

Quant à la tarification, celle-ci est fixée par la SNCF. Cependant, la région peut faire bénéficier à ses usagers des tarifs préférentiels, notamment avec l'offre Zou ! Ces offres sont extrêmement bénéfiques aux usagers, puisqu'elle fait profiter de réduction entre 75% et 50% pour un grand panel de trajets.⁵⁰

Il s'agit maintenant d'apprécier le transport ferroviaire de passagers en région SUD grâce à des données pertinentes.

33. Données de cadrage sur le transport ferroviaire de passagers en région SUD

L'observatoire régional des transports de 2019 permet d'avoir une vue d'ensemble des données relatives au transport de passagers en région SUD. En effet, l'année 2020 est peu représentative du fait de la crise sanitaire.

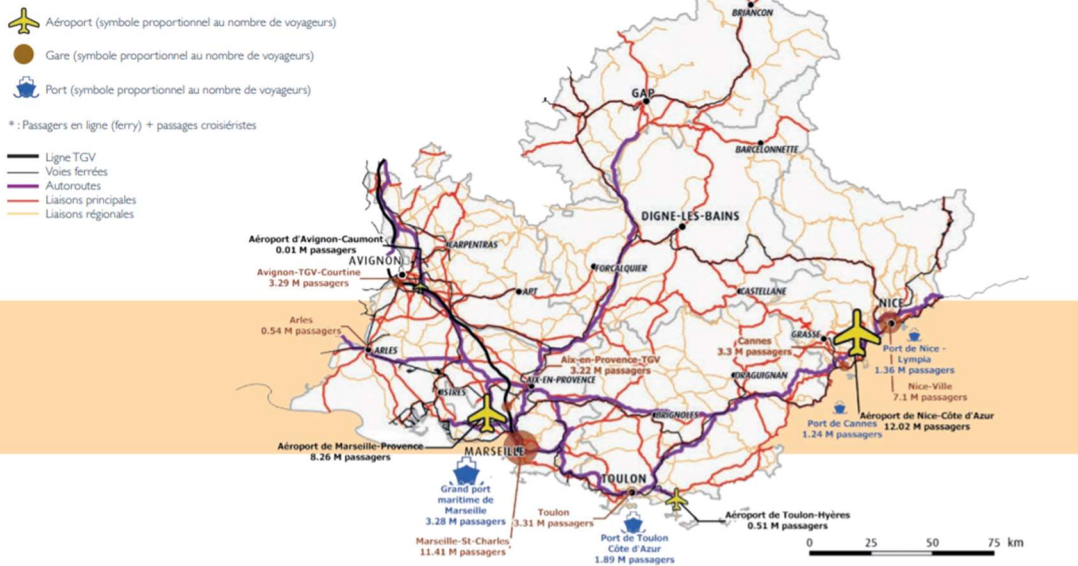
Le réseau ferroviaire en Région SUD semble relativement court. En effet, la Région SUD est parcourue par 1289 kilomètres de lignes, dont 9,40% par des lignes à grande vitesse.⁵¹ Ce réseau couvre 107 communes, et permet d'acheminer 40 millions d'usagers par an pour 146 gares.

⁵⁰ Zou.maregionsud.fr/rechercher-un-tarif/

⁵¹ Source : INSEE, comparaisons départementales, SNCF Réseau, 31 décembre 2019, cité par l'ORT dans son rapport sur les chiffres clés des transports en Région PACA.

I INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT.

Source : DREAL / Cerema
© IGN BDcarto © DREAL PACA réalisation : avril 2017



Source : Les chiffres clés du transport, ORT, 2019.

Globalement, les gares sont de moins en moins fréquentées. En effet, si l'on prend le tableau fourni par la SNCF, sur la fréquentation des gares principales, l'on observe une baisse significative de la fréquentation des gares entre 2015 et 2018. Ce phénomène peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment par le fait que les Services Librement Organisés, dits « Car Macrons », ainsi que la démocratisation du co-voiturage et la baisse constante de qualité de service.

| Nom de la gare | Total Voyageurs 2018 | Total Voyageurs 2017 | Total Voyageurs 2016 | Total Voyageurs 2015 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Digne les Bains | 12 814 | 14 709 | 15 039 | 16 217 |
| Gap | 294 714 | 357 164 | 344 884 | 357 486 |
| Nice | 8 415 150 | 9 028 045 | 8 030 193 | 8 394 842 |
| Villefranche-sur-Mer | 411 448 | 517 403 | 401 753 | 407 823 |
| Antibes | 2 105 087 | 2 220 716 | 1 953 102 | 2 016 198 |
| Aix-en-Provence | 769 147 | 1 106 279 | 998 093 | 1 011 615 |
| Gardanne | 414 788 | 561 982 | 524 454 | 517 026 |
| Vitrolles Aéroport Marseille Provence | 570 757 | 662 865 | 651 615 | 640 000 |
| Arles | 646 535 | 715 084 | 677 260 | 688 498 |
| Marseille Saint-Charles | 13 663 784 | 14 425 488 | 13 519 765 | 13 661 772 |
| Aix-en-Provence TGV | 3 597 729 | 3 699 076 | 3 403 078 | 3 388 402 |
| Toulon | 3 534 118 | 4 122 788 | 3 835 728 | 3 813 793 |
| Hyères | 454 827 | 500 037 | 397 577 | 231 025 |
| Saint-Raphaël Valescure | 1 007 163 | 1 216 384 | 1 165 828 | 1 220 277 |
| Avignon Centre | 2 158 528 | 2 575 499 | 2 341 921 | 2 309 025 |
| Avignon TGV | 3 652 860 | 3 856 037 | 3 794 168 | 3 821 290 |
| Orange | 378 570 | 462 681 | 413 419 | 416 136 |

Source : SNCF, présenté par l'ORT.

Globalement, ces 10 dernières années, le réseau a connu une fréquentation d'un milliard de voyageurs kilomètres par an.

§2 : Les transports routiers de passagers en région SUD, alternative viable aux transports ferroviaires saturés

La Région SUD constitue, en France, le mauvais élève en matière de transport. Souvent saturé, le réseau ferroviaire de transport ne présente pas une option viable pour les passagers. Dès lors, face à ce réseau, la Région a décidé d'organiser un transport routier de passagers, si bien pour des passagers classiques que pour les enfants scolarisés, permettant d'offrir des alternatives aux usagers.

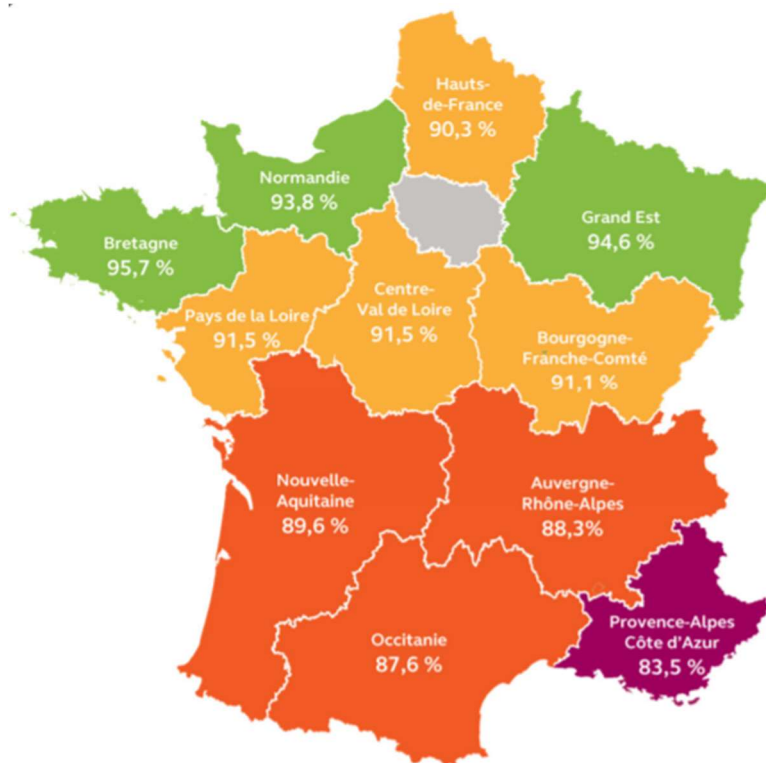
A) La question de la saturation du transport ferroviaire dans la région Sud

Le réseau ferroviaire régional en région SUD fait partie des moins performants. Des mesures sont prises, mais celui-ci n'offre pas une option viable aux usagers du réseau.

34. Le constat de la saturation du réseau

Le train en Région SUD est en retard. Ce constat est le même depuis des années.⁵² En effet, le train en région SUD est le plus mauvais élève en France. En atteste cette carte des trains, de 2017, montrant le pourcentage des trains ayant moins de 6 minutes de retard en France.

⁵² Site : qualitetransports.gouv.fr : permet d'afficher de manière dynamique tous les chiffres liés au retard des trains par région.



Ce constat fait, il est intéressant de s'intéresser aux causes de ces retards. Philippe TABAROT, vice-président de la Région PACA en charge des transports en 2017, disait, dans une interview livrée à France BLEU, que ces retards étaient liés à « *différents problèmes : des infrastructures vieillissantes et insuffisantes, et des problèmes d'organisation internes à la SNCF.* »

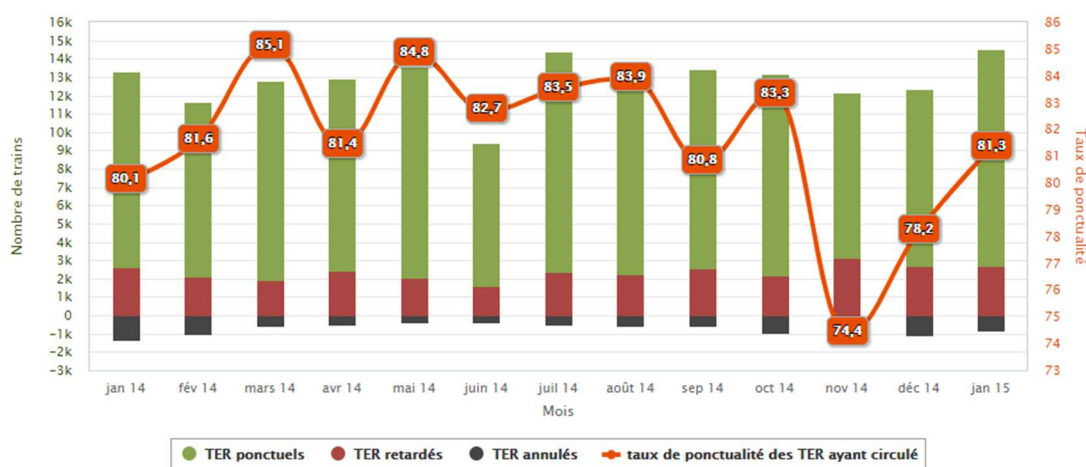
La question se pose alors de savoir comment la Région et la SNCF peuvent mettre fin à ces problèmes ?

35. Quelles mesures ?

Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le niveau global des TER. Tout d'abord, le plan « *PrioriT* », établi en 2010/2011. Ce plan avait pour but de réduire les retards et les annulations des TER. Ce plan prévoyait initialement, pour la SNCF, des pénalités en cas de non-respect des engagements en matière de saturation du réseau. (2 millions d'euros de pénalités). Cependant, si ce plan s'est avéré fructueux dans les mois suivant sa prise⁵³, les années suivant celle-ci se sont avérées désastreuses.

⁵³ Nombre de train supprimé est passé de 10% à 1% en 1an, et le nombre de train n'ayant pas plus de 5 minutes de retard a augmenté de 5%.

En effet, l'année 2014 est appelée « *annus horribilis* », en ce qu'elle constitue la plus mauvaise année de la SNCF quant aux annulations et retard des trains :



| Date | Commentaires |
|----------------|---|
| Février 2014 | Éboulement ligne Nice Breil (voie coupée)/ application d'un plan de transport adapté. |
| Mars 2014 | Fermeture de la ligne Nice Breil et coupure de la ligne Grenoble Briançon au niveau de Cielles Mens consécutives à des éboulements. |
| Avril 2014 | La circulation des trains est rétabli entre Grenoble et Gap (éboulement à Cielles Mens) le 21/04/2014. |
| Mai 2014 | le mois est marqué par des mouvements sociaux |
| Juin 2014 | La reprise du mouvement social occasionnel des problèmes de disponibilité de matériel. Le mois est marqué par des intempéries occasionnelles des suppressions notamment sur la Côte d'Azur. |
| Septembre 2014 | L'indisponibilité d'une partie du parc, les TER 2 N NG, perturbe fortement la production PACA. En effet, un certain nombre de rames doit être acheminées dans un délai très court sur leur centre de maintenance pour vérifier et/ ou intervenir sur les organes de roulement. |
| Octobre 2014 | Ce mois-ci encore l'indisponibilité d'une partie du parc, les TER 2 N NG, perturbe fortement la production PACA. En effet, un certain nombre de rames doit être acheminées dans un délai très court sur leur centre de maintenance pour vérifier et/ ou intervenir sur les organes de roulement. |
| Novembre 2014 | La production est confrontée à de fortes intempéries. |
| Décembre 2014 | La réalisation de l'offre a été mauvaise sur le dernier mois de l'année, notamment du fait des problèmes de fiabilité et de disponibilité du parc matériel. La remise en marche, difficile, du plan de transport, après les grèves des conducteurs de trains et des contrôleurs, a aussi occasionné quelques annulations de trains. La ponctualité des trains a aussi été affectée par le manque de fiabilité des matériels, et pénalisée par des incidents sur les infrastructures. De plus, des incidents externes sont venues encore diminuer cette ponctualité. |

Source : http://www.qualitetransports.gouv.fr/les-chiffres-de-la-ponctualite-r2.html?mode_transport=50#results2

Ce diagramme et ses commentaires permettent d'observer que de nombreux retard étaient enregistrés, majoritairement dus à des problèmes liés au parc de véhicules.

C'est pourquoi un nouveau plan est établi, à savoir le plan : « *BoosTER !* »

La SNCF s'engageait alors à l'époque à exploiter pleinement le technicentre de Marseille Blancarde.

En outre, une « garantie fiabilité » a été mise en place en 2016. Dans le cas où un train venait à avoir plus de quinze minutes de retard, les abonnés verraient leurs abonnements remboursés de 30%.

Aujourd'hui, le constat est bien plus positif. En effet, entre juillet 2020 et juillet 2021, 90% des trains, au minimum, sont arrivés à l'heure. Cependant, la Région, outre le

processus de libéralisation du transport, a mis en place des alternatives au transport ferroviaire de voyageurs, afin d'offrir aux usagers plusieurs options à l'heure de se déplacer.

B) L'organisation des transports routiers de voyageurs dans la région Sud comme alternative aux transports ferroviaires

36. Les LER et lignes interurbaines, alternatives au TER

Créées en 1997, ces lignes ont pour but de parcourir les régions inaccessibles au rail. Les lignes LER sont soumises à des règles d'exploitation particulières, puisqu'elles sont soumises à concurrence. Elles sont donc exploitables par des délégations de service public ou bien des sociétés privées conventionnées ou non.

En effet, les services réguliers de transport routier de personnes sont soumis à la réglementation européenne des marchés publics, reprises par la législation Française.

54

Le réseau des LER compte 22 lignes et dessert 300 communes et concerne 1,07 millions de voyageurs par an. Ces lignes circulent sur les 49 071 km de réseau routier dont nous disposons, composés de 1,5% d'autoroutes. Au total, 16 millions de voyageurs par ans empruntent le réseau LER, dont 67% sont des voyageurs réguliers.

Les objectifs des LER sont les suivants :

- Maillage du territoire régional
- Concurrencer l'offre TER
- Organiser un transport après une desserte TER

En termes de ponctualité, le LER est aussi performant que le TER – assez étonnant quand on sait que les LER sont soumises aux aléas du trafic routier – Cependant, la comparaison avec le trafic ferroviaire est frappante quant au taux d'annulation. En effet, en 2013, seulement 0,13% des LER ont été annulés.

⁵⁴ La mise en concurrence des entreprises de transports routier sera développée dans la partie 2.

37. Le transport scolaire de passagers dans la région SUD.

La Région, depuis la LOM, est aussi AOMR pour les transports scolaires, à l'exception des transports des élèves en situation de handicap, qui relèvent du département.

Ces transports concernent les étudiants à partir de la maternelle, jusqu'à la fin des études secondaires souhaitant faire un trajet domicile-établissement.

Il existe deux types de transports scolaires :

- Les SRO, services réguliers ordinaires, qui sont ouverts à toutes les catégories d'usagers et ne proposent pas des horaires uniquement adaptés aux exigences estudiantines.
- Les SATPS, services affectés à titre principal aux scolaires, qui sont des services spécialisés. Ils sont adaptés à la demande des étudiants et sont uniquement dédiés à cet effet.

D'après le règlement créé pour l'organisation de ces transports⁵⁵, un SATPS est à l'entière charge de la région. La création se fait sur demande d'une collectivité, dont ressortent les élèves. Pour qu'un service soit créé, celui-ci doit permettre de transporter au moins 5 élèves. En-deca, il pourra être supprimé.

La création ou la suppression de points d'arrêt requiert la validation de la région.

Il semblerait donc que l'expérience de la régionalisation pour la Région SUD et la Basse-Saxe soit une réussite globale. Cependant, celle-ci semble plus aboutie chez nos voisins Allemand, du fait d'une tradition décentralisée et de la libéralisation des transports. Ce dernier point, la Région SUD semble l'avoir saisi, puisque face au constat des différents points noirs marquant le transport régional, la Région SUD a pris la décision d'entamer un vaste programme de libéralisation, destiné à pallier les problèmes étudiés ci-dessus, et à faire de la Région SUD une région exemplaire quant au transport de passagers.

⁵⁵ Règlement des transports scolaires en Région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2^{ème} Partie : La libéralisation du transport de passagers sous l'angle de la régionalisation, une étape obligatoire ?

L'Europe permet aujourd'hui une uniformisation des politiques étatiques. En effet, l'Europe a amorcé, au début des années 1990, une politique libérale quant au transport ferroviaire. Si celle-ci ne s'imposait initialement pas aux états quant au transport de passagers, elle semble aujourd'hui être une étape obligatoire. L'Allemagne l'avait compris avant que celle-ci devienne obligatoire. Dès lors, elle a su anticiper et s'adapter plus rapidement. En revanche, la France attend toujours. Cependant, certaines régions se portent volontaires pour expérimenter ce qui sera, en 2023, une obligation pour les pays membres de l'Union Européenne.

Chapitre 1^{er} : La conception européenne libérale de la politique ferroviaire.

L'Europe, dans un souci d'amélioration des conditions de transport pour les passagers et dans une optique de mettre fin aux monopoles, a entamé, au début des années 1990, une politique de libéralisation ferroviaire. Initialement, celle-ci n'était pas contraignante. Cependant, l'Europe a commencé à entamer une politique plus contraignante pour les états et a enjoint les Etats à libéraliser leur transport ferroviaire, de fret ou de passagers. Dernièrement, le transport régional de passager connaît une évolution sans précédent, pour se diriger vers une obligation de l'appel d'offre pour les exploitants des réseaux ferrés étatiques.

Section 1^{ère} : Les textes fondateurs du libéralisme ferroviaire européen

Avant de s'attacher aux directives qui consacrent la libéralisation du transport ferroviaire de passagers, il faut s'attacher aux textes fondateurs du libéralisme ferroviaire. Ainsi, la directive 91/440/CEE marque le début du renouveau ferroviaire européen, avant d'être structurés par les livres blancs émis par la Commission Européenne.

§1 : Le coup d'envoi de la libéralisation ferroviaire, la directive 91/440/CEE

Avant le 29 juillet 1991, la politique ferroviaire européenne n'était pas fournie. En effet, si le transport de marchandises et donc par ricochet, le transport ferroviaire étaient considérés comme des points essentiels, les normes régissant ce dernier ne faisaient pas légion. En effet, seuls les règlements 1191/69/CE et 1893/91/CEE constituaient les bases légales du transport ferroviaire européen. C'est pourquoi la directive 91/440/CEE, relative au développement des chemins de fer communautaire, constitue un tournant de la libéralisation ferroviaire.

A) L'assainissement comptable des entreprises ferroviaires...

38. Les entreprises ferroviaires, simples sociétés commerciales ?

L'article premier de la directive est clair, il définit l'objectif principal du texte, à savoir : *« L'adaptation des chemins de fer communautaires aux exigences du marché unique et à accroître leur efficacité ».*

Pour ce faire, ce même article à définit quatre objectifs majeurs :

- L'indépendance de gestion des entreprises ferroviaire ;
- La séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires, la séparation comptable étant obligatoire et la séparation organique ou institutionnelle facultative ;
- L'assainissement de la structure financière des entreprises ferroviaires ;
- La garantie des droits d'accès aux réseaux ferroviaires des Etats membres pour les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises.⁵⁶

Il s'agit de l'un des premiers principes édictés par la directive. En effet, il faut tout d'abord que les entreprises ferroviaires européennes deviennent indépendantes. Dès lors, celles-ci doivent disposer d'un patrimoine propre, donc une personnalité juridique à part-entière. La directive enjoint alors à tous les états membre de faire en sorte que les entreprises ferroviaires soient gérées comme des sociétés commerciales,

⁵⁶ Art. 1 Directive 91/440.

même au regard des obligations de services publics et des contrats de services publics.

57

Seulement, pour que l'objectif décrit ci-dessus soit accompli, la directive prévoit donc un assainissement financier obligatoire. Pour ce faire, l'article 9 de la directive dispose que :

« 1. Les États membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci.

2. À cette fin, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour que soit créé, au sein de la comptabilité de ces entreprises, un service distinct d'amortissement des dettes.

Au passif de ce service peuvent être transférés, jusqu'à extinction, tous les emprunts de l'entreprise contractés tant pour le financement des investissements que pour la couverture d'excédents de dépenses d'exploitation résultant de l'activité de transport par chemin de fer ou de la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les dettes provenant d'activités de filiales ne peuvent pas être prises en compte.

3. L'octroi des aides des États membres destinées à l'annulation des dettes visées au présent article se fait dans le respect des articles 77, 92 et 93 du traité. »

Cet article est intéressant en ce qu'il conclut la volonté de l'Union de considérer les EF comme de « simples sociétés commerciales ». Cependant, consciente que cette tâche n'est pas réalisable dans l'immédiat, l'UE entend encadrer la gestion comptable et les aides d'états qui pourraient en découler grâce aux règles édictées par le TFUE.

Ces deux articles permettent donc d'introduire pour les EF une obligation de gestion comptable « saine ».

⁵⁷ Art. 5.1 de la directive 91/440

39. La séparation entre gestionnaire d'infrastructure et exploitant des services de transports.

L'article 6 de la directive impose quant à lui une séparation, obligatoire, sur le plan de la comptabilité, des activités relatives à l'exploitation des services de transport de celles relatives à la gestion de l'infrastructure. Cette division peut être organique ou assurée par une entité distincte.⁵⁸ Cette volonté de séparation provient des Etats-Unis et de la théorie des facilités essentielles, trouvant son origine dans une jurisprudence « *Terminal Railroad Association* » de la Cour Suprême des Etats-Unis.⁵⁹ Dans cette affaire, des compagnies ferroviaires ont, à travers l'association éponyme, entravé la libre concurrence des compagnies en réunissant les divers moyens de passages du fleuve. Dès lors, le juge américain s'est consacré comme autorité pouvant décider de ce genre de pratique. L'Union Européenne se pose alors comme arbitre en considérant que le rail est une installation dont l'accès est indispensable à l'exercice d'activités ferroviaires.

Le législateur, à cette époque, à eu une approche téléologique puisque cette séparation ne constituait pas une fin en soi. En effet, l'article 8 de la directive 91/440 prévoit que :

« Le gestionnaire de l'infrastructure applique une redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire dont il assure la gestion à payer par les entreprises ferroviaires et les regroupements internationaux qui empruntent cette infrastructure. Après consultation de ce gestionnaire, les États membres définissent les modalités de fixation de cette redevance.

La redevance d'utilisation, qui est calculée de manière à éviter toute discrimination entre entreprises ferroviaires, peut notamment tenir compte du kilométrage, de la composition du train ainsi que de toute contrainte particulière due à des facteurs tels que la vitesse, la charge de l'essieu et le niveau ou la période d'utilisation de l'infrastructure. »

Cette redevance doit donc être organisée de concert avec les EM, qui définissent les contours de sa fixation, selon des conditions neutres.

⁵⁸ En effet, la directive recommande en son article 6 *a minima* une séparation organique, à savoir la création de filiales, sous la tutelle d'une holding. Cependant, une séparation assurée par une entité distincte supposerait la création d'une entreprise totalement indépendante.

⁵⁹ *United States v. Terminal Railroad Association*, 224 U.S 383 (1912)

Cependant, cette organisation ne peut avoir d'autres raisons que la préparation d'une mise en concurrence des acteurs du transport ferroviaire.

B) ...Afin de mieux préparer leur mise en concurrence ?

Les mesures émises par la directive 91/440 semblent inexorablement diriger le transport ferroviaire vers une mise en concurrence des acteurs.

40. La libéralisation des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire

L'article 10 de la directive prévoit une libéralisation des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire. En effet, cet article dispose que :

« 1. Les regroupements internationaux se voient reconnaître des droits d'accès et de transit dans les États membres où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent, ainsi que des droits de transit dans les autres États membres pour les prestations des services de transport internationaux entre les États membres où sont établies les entreprises constituant lesdits regroupements.

2. Les entreprises ferroviaires relevant du champ d'application de l'article 2 se voient accorder un droit d'accès, à des conditions équitables, à l'infrastructure des autres États membres aux fins de l'exploitation de services de transports combinés internationaux de marchandises.

3. Les regroupements internationaux et les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises concluent les accords administratifs, techniques et financiers requis avec les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire utilisée afin de régler les questions de régulation et de sécurité du trafic relatives aux services de transports internationaux visés aux paragraphes 1 et 2. Les conditions régissant ces accords doivent être non discriminatoires. »

Cet article consacre donc une ouverture à la concurrence timide, ce pourquoi elle était controversée. En effet, seuls les regroupements internationaux et les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises peuvent bénéficier des accès aux infrastructures auparavant publiques.

Cependant, ne peut-on pas se demander si une ouverture à la concurrence de tous les trafics n'aurait pas été trop brutale pour les opérateurs historiques ? En revanche, si tous ces actes semblent marginaux, ils semblent préparer l'inexorable mise en

concurrence des acteurs ferroviaires sur tous les trafics, de marchandises ou de voyageurs.

41. Actes préparatoires à la mise en concurrence

Comme annoncé, ces actes semblent diriger le transport ferroviaire vers une mise en concurrence généralisée. Cette analyse résulte des normes édictées par la directive 91/440. En effet, la contestation du pouvoir de l'opérateur classique laisse présager une mise en concurrence.

Tout d'abord, la volonté du législateur européen de soumettre les opérateurs historiques à des dispositions peu ou prou similaires aux sociétés commerciales laisse paraître une volonté de calquer sa politique anti-trust aux entreprises ferroviaires. En effet, une concurrence serait déloyale si une entreprise se permettait d'avoir des dettes, comblées par l'Etat, quand d'autres entreprises seraient totalement soumises au droit commun des sociétés.

Mais encore, le démantèlement du système ferroviaire comme nous le connaissons, entraînant une tarification – non discriminatoire – de l'accès aux infrastructures est un pré-requis à la libéralisation. Tout d'abord, parce que le fait que l'opérateur historique ne puisse pas seul déterminer les droits d'accès garantit une concurrence « saine » aux nouveaux entrants, mais aussi parce que celle-ci permet aux entreprises de bénéficier des mêmes infrastructures pour le même coût que l'opérateur historique.

En tout état de cause, cette directive entérine les prémices de la libéralisation ferroviaire, mais ne peut constituer à elle seule une politique de libéralisation complète. C'est pourquoi de nouveaux textes, à savoir les livres blancs de la Commission européenne, viennent structurer et délimiter la politique ferroviaire européenne.

§2 : Les livres blancs, et les trois premiers paquets ferroviaires, parents de la libéralisation ferroviaire.

La directive 91/440 ainsi que les directives 95/18 et 95/19 s'étant avérées imparfaites, l'Union Européenne s'est vue contrainte de clarifier sa position. Dès lors, après la signature du traité de Maastricht ainsi que l'Acte Unique, l'Europe a voulu inscrire

dans le marbre sa politique commune de transport grâce à ses livres blancs. (A) Malgré tout, une législation s'est avérée nécessaire afin d'achever le processus de libéralisation commencé en 1991 grâce à ses trois premiers paquets ferroviaires (B)

A) Les contours de la politique ambitieuse de l'Union Européenne, les livres blanc

42. La Commission Européenne, mère d'un nouveau chemin de fer, le livre Blanc de 1996

Le contexte dans lequel le premier livre blanc a été publié est simple. Le rail européen est en déclin. En effet, le titre du livre blanc parle pour lui-même⁶⁰. Ce déclin s'explique par le « *mécontentement du public à l'égard des tarifs pratiqués et de la qualité des transports ferroviaires. Il semble que le rail ne s'adapte pas aussi bien que les autres modes de transport à l'évolution du marché et aux besoins des usagers* »⁶¹

La section II retrace alors toutes les causes du déclin du chemin de fer. ⁶² Cependant, le constat pessimiste affiché par le livre est à nuancer du fait du grand potentiel aussi évoqué par ce dernier. En effet, le chemin de fer, du fait de ses qualités environnementales et grâce à l'ouverture à l'est, présente une alternative viable aux autres modes de transports.

Si le développement d'autres modes de transports, mieux adaptés aux besoins de mobilités de tous les usagers (entreprises et particuliers), se sont développés et constituent donc une cause inévitable du déclin du rail, la Commission Européenne accable tout particulièrement les autorités publiques étatiques. En effet, celles-ci n'ont pas su réguler correctement l'activité ferroviaire, qui a laissé le rail « *à l'abri des forces du marché* »⁶³.

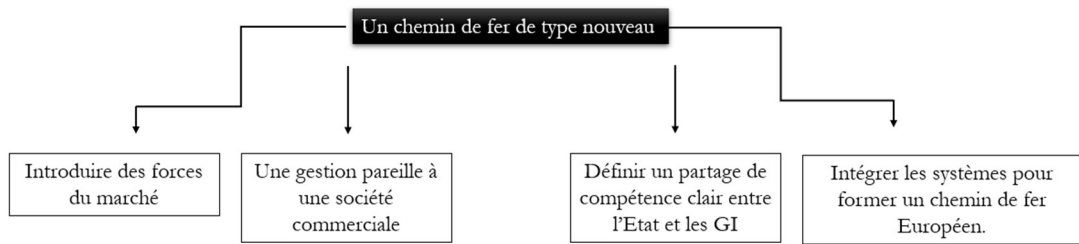
Dès lors, le livre blanc propose quatre grands axes d'amélioration pour « *revitaliser le rail Européen* »

⁶⁰ COM (96)421, une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires, 30 juillet 1996.

⁶¹ Premier paragraphe du livre blanc de 1996.

⁶² Livre blanc de 1996, P.8.

⁶³ Section 1 du livre blanc de 1996, P.6.



Source : Sur la forme : élaboration propre / sur le fond : Inspiration des recommandations du livre blanc.

Ce livre blanc est un premier pilier essentiel dans la PCT. En effet, s'il n'apporte presque rien de novateur quant à la directive 91/440⁶⁴, il permet de clarifier sa position quant au rail. En effet, il est désormais clair que l'Europe ne compte pas délaïsser son rail, qui constitue l'une de ses principales forces⁶⁵. Cette prise de position permet désormais aux états membres de connaître les bases d'une politique vouée à être unifiée, et confirmée par le livre blanc de 2001.

43. Le plan d'action ambitieux de la Commission Européenne, le livre Blanc de 2001

Dans ce livre, la Commission Européenne établit une perspective sur 10 ans de ce que le transport européen aurait pu devenir. Force est de constater que le plan était ambitieux, mais que les attentes étaient peut-être élevées.

En effet, le livre Blanc de 2001 prévoyait tout d'abord que l'accès des EF aux infrastructures ferroviaires serait soumis à la concurrence généralisée au sein de l'UE, et que les conditions d'accès seraient transparentes. La volonté exprimée au sein du livre blanc de 2001 est alors la création d'un « véritable marché intérieur du rail »⁶⁶, offrant une alternative plus que viable pour les usagers, tant en termes de sécurité que de qualité de service. La vision apportée par le livre blanc jusqu'à l'année 2010 offre alors un panorama des ambitions du livre blanc de 2001 :

⁶⁴ En réalité, aucune innovation ne ressort de ce livre, mais, contrairement à la directive 91/440, il ouvre la possibilité aux divers trafics (internationaux/nationaux et de fret/voyageurs) de s'ouvrir à la concurrence, contrairement à la directive précitée qui ne mentionnait que le trafic international de voyageurs.

⁶⁵ Si avant l'ouverture à l'Est, le rail semblait être un poids pour l'Europe, l'ouverture à l'est ouvre une perspective intéressante pour le transport ferroviaire, du fait de l'importance du rail pour les pays de l'ex URSS. Comme précisé dans le livre, le rail présentait autrefois une contrainte pour de nombreux pays de l'ouest, notamment dans les Alpes.

⁶⁶ Livre blanc de 2001, COM(2001) 370, P.28.

Fiction ou anticipation ? Le transport ferroviaire en 2010

Les **compagnies ferroviaires** peuvent accéder au réseau ferroviaire à des conditions équivalentes qui sont publiées par les gestionnaires de l'infrastructure : l'allocation des capacités, en temps réel, est faite à l'échelle du réseau européen et les principes de tarification harmonisés.

Les **constructeurs de matériel ferroviaire** doivent profiter de la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant l'interopérabilité du système ferroviaire, leur permettant l'accès sans discrimination au marché européen ainsi que la possibilité d'utiliser à tout moment des techniques innovatrices.

Les **conducteurs de locomotives** sont appelés à circuler sur le réseau transeuropéen et sont formés aux itinéraires européens dans des centres européens de formation accessibles à toutes les entreprises ferroviaires.

Les **gestionnaires des infrastructures nationales** sont organisés à l'échelle européenne et déterminent ensemble les conditions d'accès au réseau. Ils définissent des priorités d'investissements et établissent un réseau d'infrastructures exclusivement dédié au transport de marchandises, dans le respect des règles de concurrence.

Les **régulateurs du secteur ferroviaire** se réunissent régulièrement pour échanger les informations sur le développement du marché ferroviaire et pour proposer les mesures d'adaptation à la concurrence des autres modes.

Les **opérateurs ferroviaires** offrent tous des services intégrés en ligne aux voyageurs, qu'ils concernent l'information, la réservation, le paiement des prestations, tant pour les loisirs que pour les voyages d'affaires.

La **sécurité offerte par le réseau européen** est élevée et s'appuie sur une structure communautaire chargée d'analyser en permanence le degré de sécurité du système ferroviaire européen et de recommander les améliorations nécessaires. Une entité indépendante enquête sur les accidents et les incidents survenus sur le réseau et formule les recommandations appropriées pour réduire les risques.

La **punctualité des trains** est garantie et les usagers et les clients sont indemnisés en cas de retard.

La **vitesse commerciale d'un train international de marchandises en Europe atteint 80 km/h et a quadruplé par rapport à l'année 2000.**

Source : Livre blanc de 2001, P.36/37

Malgré ces politiques ambitieuses, un rapport de la Commission des Communautés Européennes⁶⁷ vient émettre certains doutes quant à ces prévisions. En effet, ce rapport nous informe que :

« L'expérience accumulée depuis 2001, ainsi que d'autres études et projections, laissent penser que les mesures envisagées par la Commission en 2001 ne suffiront pas à elles seules pour continuer à atteindre les objectifs fondamentaux de la politique de l'Union »⁶⁸

Ces deux livres blancs, qui sont alors les deux piliers majeurs de la PCT, permettent alors à l'Union de légiférer dans le sens d'une politique de transport libérale, notamment grâce à l'adoption des paquets ferroviaires, instrument majeure de la libéralisation du transport ferroviaire.

⁶⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent, Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission Européenne, COM(2006) 314 Final, 22 juin 2006

⁶⁸ Rapport COM(2006) 314 P.7.

B) Les trois premiers paquets ferroviaires, derniers pas avant la libéralisation du transport de voyageur.

On l'a vu, la Commission Européenne, au risque de brusquer les opérateurs historiques, procèdent par étape et mise sur une lente mais certaine libéralisation du transport ferroviaire. Celle-ci passe donc, après l'adoption des premiers livres blancs et de la directive 91/440, par l'adoption de paquet ferroviaires. Les deux premiers achèvent de libéraliser le transport de fret, quand le troisième amorce la libéralisation du transport de passagers.

44. Les deux premiers paquets ferroviaires, la libéralisation du transport de fret.

Appelé « paquet infrastructure », le premier paquet ferroviaire est adopté le 26 mars 2001. Ce paquet est composé de trois directives majeures. La directive 2001/12 CE, qui prévoit plusieurs points censés améliorer la directive 91/440. Tout d'abord, elle prévoit une séparation comptable effective, avec notamment une plus grande transparence quant à l'utilisation des fonds. ⁶⁹

Cette directive prévoit notamment une clarification quant à l'indépendance des instances devant garantir les accès aux infrastructures. Les EF doivent alors être uniquement exploitantes, et non avoir la double casquette GI/EF.

Mais encore, cette directive prévoit l'ouverture et le libre accès à un réseau européen de transport de fret. ⁷⁰

La directive 2001/13/CE précise quant à elle les modalités d'attribution des licences ferroviaires pour les transporteurs de fret, et la dernière directive composant ce paquet ferroviaire, 2001/14/CE, prévoit une transparence optimale pour les GI, qui doit publier un document exposant toutes les modalités d'accès, les conditions d'utilisation et les caractéristiques de l'infrastructure dont ils disposent. La répartition des sillons est un des points névralgiques du transport de fret.

⁶⁹ L'article 6§1 de cette directive prévoit notamment ce principe. En effet, certaines contributions étatiques versées à l'époque à la SNCF au titre des missions de service public étaient transférées parmi les différentes entités de la SNCF. Cette pratique, anti-concurrentielle, est désormais prohibée.

⁷⁰ Article 10§3 de la directive 2001/12.

Le deuxième paquet ferroviaire confirme l'ouverture à la concurrence du fret international et domestique. Cette directive intervient après le livre blanc de 2001 et est adoptée en 2004. Cette directive intervient donc dans le cadre d'une politique de remise au goût du jour du transport ferroviaire, avec une volonté d'assurer un service fiable, écologiquement et économiquement.

Ce deuxième paquet est notamment composé de trois directives, à savoir les directives 2004/49, 50 et 51, qui sont complétées par un règlement CE/881/2004.

Ces directives et règlement prévoient respectivement des mesures quant à la sécurité des chemins de fer ; des développements sur le système ferroviaire transeuropéen ; l'ouverture à la concurrence du fret international et nation au 1^{er} Janvier 2006 et 2007.

Ces deux paquets ferroviaires parachèvent alors l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de fret. Le transport ferroviaire de passagers fait quant à lui objet d'un paquet ferroviaire différent, le troisième paquet ferroviaire.

45. Le troisième paquet ferroviaire, l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs.

Le troisième paquet ferroviaire s'est annoncé comme un passage obligé pour la sauvegarde du transport ferroviaire de passagers. De moins en moins compétitifs d'un point de vue des usagers, qui lui préfèrent notamment la route (Le transport routier représente 87% du transport de voyageurs en France⁷¹).

Dès lors, la Commission a présenté, le 3 mars 2004, un troisième paquet ferroviaire. Ce paquet comprend deux directives, dont une majeure.

En effet, la directive principale est la directive 2007/58/CE, qui prévoit l'ouverture du marché du transport ferroviaire international de voyageurs. Cette directive prévoit en outre la possibilité pour un opérateur de réaliser du cabotage, soit la possibilité pour un opérateur étranger de réaliser, au sein d'un même pays, la prise en charge d'un voyageur puis de le laisser. Cependant, la libéralisation se veut contrôlée puisque le cabotage ne doit pas représenter l'activité principale de l'opérateur étranger⁷². Mais

⁷¹ Les chiffres clés du transport, 27 mai 2021.

⁷² Art. 8 directive 2007/58/CE

encore, l'article 10 de cette même directive prévoit une possibilité pour les Etats de limiter le droit d'accès au marché « *lorsque ledit droit compromettrait l'équilibre économique de ces contrats de service public* ».

Cette directive doit alors être mise en application au plus tard au 1^{er} janvier 2010.

Ce troisième paquet ferroviaire est alors complété par une autre directive, 2007/59/CE, qui prévoit la certification des conducteurs de trains. Deux autres règlements sur les droits et obligations des voyageurs et sur le fret ferroviaire viennent compléter ce paquet.

Ces trois paquets ferroviaires, dont l'annonce a été précédée par la publication de deux livres blancs destinés à tracer les contours de la politique commune de transports, façonnent alors la politique de libéralisation des transports ferroviaires entreprises par l'Union Européenne. Certains pays, comme l'Allemagne et l'Angleterre avaient pris de l'avance sur ces directives puisque la libéralisation du transport ferroviaire est prévue dans leurs lois respectives. D'autres états, comme la France, ont préféré conserver le monopole de l'opérateur historique jusqu'en 2010.

Cependant, si la libéralisation du rail national et international est prévue par ces règlements, le rail régional fait face à des enjeux qui nécessitent l'intervention de l'Union Européenne.

Section 2nd : le règlement 1370/2007 et le quatrième paquet ferroviaire parents de la libéralisation du transport régional de voyageurs ?

Les trois premiers paquets ferroviaires sont venus encadrer le transport de fret et de voyageurs. Cependant, les autorités européennes sont conscientes des enjeux liés à la régionalisation des transports. Dès lors, l'adoption d'un règlement venant encadrer l'attribution d'un service public à un opérateur autre que l'opérateur historique s'est avéré nécessaire (§1). Cependant, comme pour le transport national, la solution privilégiée par l'Union Européenne est encore la libéralisation du transport régional de voyageurs, qui doit malgré tout présenter de nombreuses garanties, assurées par le quatrième paquet ferroviaire. (§2)

§1 : Le règlement 1370/2007, un modèle de concurrence régulée vue sous l'angle de la régionalisation

L'Union Européenne, consciente des difficultés imposées aux régions du fait de la régionalisation, se devait de réfléchir aux conditions dans lesquelles une AOM(R) pouvait organiser le transport régional – ou local – dont elle avait la charge. C'est dans ce cadre que le règlement 1370/2007 relatif aux obligations de service public a été adopté par l'Union Européenne. Celui-ci prévoit les conditions de conclusion de contrats de services public (A), et établit donc une logique de concurrence régulée et non généralisée. (B)

A) La logique de contractualisation imposée par le règlement OSP

46. L'obligation de contractualisation.

Le règlement 1370/2007/CE relatif aux obligations de service public, dit règlement OSP constitue la clé de voute de l'organisation du transport régional de voyageur, tant sur route que sur le rail. En effet, il fixe les conditions d'octroi des droits et compensations par les AOM aux opérateurs de transports. Cette logique d'obligation de service permet notamment d'imposer aux AOM et à ses contractants un standard de qualité, offrant donc aux voyageurs des services encadrés.

Le règlement OSP impose alors aux AOM de conclure, pour le transport régional et local, qu'il soit par route ou sur le fer, un contrat de service public avec un opérateur

de transport. Ce contrat doit alors fixer les modalités d'octroi d'une compensation en l'exécution du service rendu. Cette volonté d'obliger les AOM à verser cette compensation est liée au fait que le transport de passagers, service d'intérêt général, n'est intrinsèquement pas rentable.⁷³

Ces contrats prévoient alors une série d'obligation, consacrées à l'article 4 de ce même règlement. Ces contrats de service public stipulent alors les obligations de service public à remplir pour les opérateurs, ainsi que toutes les règles permettant d'assurer une transparence aux parties prenantes à la réalisation de l'obligation de service public (Modalités de calcul des compensations, modalités d'exécution du services). Le contrat prévoit en outre une durée pour l'exécution du service, qui ne doit pas dépasser 10 ans pour le transport routier et 15 ans pour le transport ferroviaire.

Le règlement OSP définit ainsi les modalités d'attribution du contrat de service public.

47. L'incitation à la mise en concurrence.

L'Union Européenne, conformément à ce qu'elle avait entrepris jusqu'alors, confirme sa position quant à sa volonté de libéraliser le transport de voyageurs. En effet, l'article 5 du règlement OSP consacre les modalités d'attribution des contrats de service public. Son paragraphe 1 dispose notamment que :

« Les contrats de service public sont attribués conformément aux règles établies dans le présent règlement. »

Cet article renvoie donc à l'article 5.3, qui prévoit alors que :

« Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 4, 5 et 6. La procédure adoptée pour la mise en concurrence est ouverte à tout opérateur, est équitable, et respecte les principes de transparence et de non-discrimination. Après la soumission des offres et une éventuelle présélection, la procédure peut donner lieu à des négociations dans le respect de ces principes, afin de préciser les éléments permettant de répondre au mieux à la spécificité ou à la complexité des besoins. »

⁷³ Art. 3 du règlement 1370/2007.

Par cet article, l'Union incite, mais n'oblige pas les AOM à procéder à une mise en concurrence, puisque cet article prévoit des exceptions à cette dernière.

L'Union a donc fait le choix de la mise en concurrence, tout en assurant sa régulation. Celle-ci n'est donc pas généralisée.

B) Une mise en concurrence non généralisée et régulée.

48. Une mise en concurrence non généralisée.

Comme mentionné ci-dessus, la mise en concurrence n'est pas généralisée. Les dispositions des paragraphes 4. 5. Et 6. prévoient les cas dans lesquels la mise en concurrence n'est pas obligatoires :

« 4. Sauf interdiction en vertu du droit national, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement des contrats de service public dont la valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 1 000 000 EUR ou qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 300 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs.

Lorsqu'un contrat de service public est attribué directement à une petite ou moyenne entreprise n'exploitant pas plus de vingt-trois véhicules, les plafonds susmentionnés peuvent être relevés à une valeur annuelle moyenne estimée à moins de 2 000 000 EUR ou à une fourniture annuelle de moins de 600 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs.

5. En cas d'interruption des services ou de risque imminent d'apparition d'une telle situation, l'autorité compétente peut prendre une mesure d'urgence. Cette mesure d'urgence prend la forme d'une attribution directe ou d'un accord formel de prorogation d'un contrat de service public ou de l'exigence de l'exécution de certaines obligations de service public. L'opérateur de service public a le droit de former un recours contre la décision lui imposant l'exécution de certaines obligations de service public. L'attribution ou la prorogation d'un contrat de service public par mesure d'urgence ou l'imposition d'un tel contrat ne dépasse pas deux ans.

6. Sauf interdiction en vertu du droit national, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement des contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway. Par dérogation à l'article 4, paragraphe 3, la durée de tels contrats ne dépasse pas dix ans, sauf lorsque l'article 4, paragraphe 4, s'applique. »

En résumé, cette mise en concurrence n'est pas obligatoire dans le cas où :

- L'autorité le décide pour les transports ferroviaires
- Le volume du contrat n'est pas significatif
- Des mesures d'urgences s'imposent.

49. Une mise en concurrence régulée.

La mise en concurrence des services de transport routier ou ferroviaire se fait dans le respect d'une concurrence régulée.

En effet, le considérant 4 du règlement 1370/2007 rappelle que :

« Les objectifs principaux du livre blanc de 2001 (...) sont de garantir des services de transport de voyageurs sûrs, efficaces et de grande qualité grâce à une concurrence régulée ». Cette concurrence régulée s'opère donc, toujours selon le même considérant, par la transparence et la prise en compte de facteurs sociaux, environnementaux, et l'intérêt des voyageurs.

Cette concurrence régulée permettrait alors de rendre les services plus attrayants, innovants et moins chers, sans que les opérateurs de service public ne soient entravés dans leur mission. ⁷⁴

Cette concurrence régulée passe alors par le respect des intérêts des petites et moyennes entreprises (considérant 9).

Le règlement OSP 1370/2007 permet alors de définir un cadre législatif contraignant⁷⁵, qui permet une transition douce vers la libéralisation ferroviaire du transport régional de voyageur.

⁷⁴ Considérant 7 du règlement 1370/2007.

⁷⁵ Contrairement aux directives européennes, qui n'imposent qu'une transposition sur le fond et non sur la forme, les règlements Européens, fruit du travail du Conseil et du Parlement, s'imposent tant sur le fond que sur la forme.

§2 : Le quatrième paquet ferroviaire : vers l'obligation de l'appel d'offre

Le quatrième paquet ferroviaire vient achever les volontés européennes de libéralisation du marché des transports ferroviaires. Après le règlement OSP, venu conforter les AOM voulant procéder à des appels d'offres pour leurs transports locaux et régionaux, sur rail ou sur route, le quatrième paquet ferroviaire tend à éliminer les derniers obstacles à la concurrence sur le marché du transport ferroviaire, à travers l'adoption de piliers techniques et politiques (A). Cependant, l'adoption de ce dernier paquet ferroviaire peut créer une piste de réflexion quant aux modalités de mise en concurrence des transports ferroviaires de voyageurs. (B)

A) Le contenu du quatrième paquet ferroviaire

Le quatrième paquet ferroviaire se compose de six textes, formant un pilier technique et un pilier politique, définitivement adoptés par l'union européenne, respectivement le 26 mai 2016 et le 23 décembre 2016.

50. Le pilier technique

Ce pilier est composé de deux directives, accompagnées par un règlement :

- Un règlement n°2016/796 du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer ;
- Une directive 2016/797 du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne ;
- Une directive 2016/798 du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire.

La première directive, 2016/797, prévoit les conditions à satisfaire pour réaliser l'interopérabilité au sein du système ferroviaire de l'Union Européenne. Globalement, le but premier de cette directive est de permettre une amélioration et une harmonisation des services de transports ferroviaires européens afin de permettra la création d'un espace unique européen.

Le considérant 2 de ladite directive dispose alors que :

« Pour permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques ainsi qu'aux autorités compétentes de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace ferroviaire européen unique, il y a lieu, en particulier, de favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des

réseaux ferroviaires nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux, et de mettre en œuvre toute mesure pouvant s'avérer nécessaire dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques, comme prévu à l'article 171 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

La seconde directive consacre elle des dispositions visant à développer la sécurité du système ferroviaire des pays membres, mais surtout à améliorer l'accès au marché.

51. Le pilier politique

Le pilier politique est pour sa part composé de trois textes. Une directive et deux règlements ayant pour objet l'ouverture des transports domestiques de passagers à la concurrence.

Le premier règlement, le 2016/2337 abroge le règlement n° 1192/69, car l'Union le considère qu'il « *n'est pas cohérent ni compatible avec les mesures législatives actuellement en vigueur* »⁷⁶ Ce règlement autorisait alors les EM à verser une compensation à des entreprises ferroviaires pour les dépenses liées à des obligations que les entreprises d'autres modes de transport ne sont pas tenues de prendre en charge. Le considérant 3 précise alors que « *dans le contexte d'un marché libéralisé, où des entreprises ferroviaires sont en concurrence directe avec les entreprises de chemin de fer qui sont énumérées, il est devenu inopportun de pratiquer un traitement différencié de ces deux groupes d'entreprises* »⁷⁷

Le règlement 2016/2338 modifie quant à lui le règlement 1370/2007 (Règlement OSP). Il ouvre le transport ferroviaire domestique à la concurrence par l'introduction d'appels d'offres pour les contrats de services publics, dans un but d'amélioration de la qualité, de la transparence et de l'efficacité de ce même service. Le délai laissé aux états membre s'étend jusqu'en 2023. Les EM pourront alors procéder à une attribution directe jusqu'alors.

Enfin, la directive 2016/2370/UE modifié la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen.

⁷⁶ Considérant 3 du règlement 2016/2337.

⁷⁷ Les GI et les EF.

En résumé, ce pilier généralise l'obligation pour les EM et leur AOM l'obligation de procéder à des appels d'offres pour l'attribution des contrats de service public relatifs au transport domestique de voyageurs.

Cependant, cette obligation soulève des interrogations, notamment sur l'organisation de la gouvernance des sociétés de transport, afin d'organiser une concurrence nécessaire mais saine.

B) Les interrogations relatives au 4^{ème} paquet ferroviaire

Le quatrième paquet ferroviaire soulève des questions, souvent posées par les EM dont l'organisation ferroviaire est monopolistique, notamment la France.

52. Une meilleure compétitive du secteur ferroviaire ?

Tout d'abord, un double constat doit être fait. C'est celui qui avait été fait par la Commission Européenne. Tout d'abord, le défaut de compétitivité pour les opérateurs historiques sur ses performances intrinsèques (Retard, défaut de sécurité et de sureté, infrastructures vieillissantes), et le défaut de compétitivité du rail en général quant aux autres modes de transports.

La volonté première du quatrième paquet ferroviaire est de rendre ce contrat obsolète. Tout d'abord, la fin des monopoles encouragera les opérateurs historiques à s'attacher à des points auxquels ils n'étaient pas attachés. Dès lors, la qualité du service deviendra un des points essentiels quant à l'attribution des contrats de service public.

Le pilier technique prévoit alors une dispense pour les entreprises ferroviaires de faire plusieurs demandes de licence afin d'opérer sur plusieurs territoires. Le 4^{ème} paquet permet donc la création d'un véritable territoire européen puisqu'une seule autorisation, délivrée par l'Agence Ferroviaire Européenne. Un guichet unique est donc créé à cet effet, qui permet la réception de ces demandes.

53. La fin des monopoles, une utopie ou réalité ?

Tout d'abord, la question se pose de savoir si la gestion commerciale des entreprises ferroviaires permet une concurrence effective ou bien si elle n'entraînera pas des conflits pouvant entraver la bonne exécution du service public.

En effet, la séparation institutionnelle avec du GI et des EF comporte un risque. Le fait que ces deux entités poursuivent des buts différents, et que ces deux entités doivent être gérées dans le but de dégager du profit, peut mener les EF et les GI à ne pas coordonner leurs ambitions.

De plus, considérer que les institutions monopolistiques deviennent des opérateurs comme les autres ne tient pas compte des spécificités liées aux monopoles institutionnels. En effet, historiquement, seule la Grande-Bretagne fait état d'une situation où les GI et les EF ne présentent pas de liens étroits, comme peuvent le présenter la SNCF.

De plus, la mise en concurrence suppose des bénéfices commerciaux. Dès lors, quid des lignes déficitaires, généralement les lignes UIC 7 à 9 ? En effet, un grand nombre de liaisons ferroviaires ne présentent aucun intérêt commercial, puisque celles-ci sont (très) peu fréquentées. Cependant, là où des subventions publiques servaient à les financer, la mise en concurrence devra être régulée et permettre la survie de ces lignes. À défaut, la mise en concurrence achèvera de tuer des lignes déjà mal en point.

Le règlement OSP 1370/2007 ainsi que le quatrième paquet ferroviaire prévoient une mise en concurrence généralisée des services nationaux de voyageurs, par la mise en place d'appel d'offres devant aboutir à la passation d'un contrat de service public. Cette mise en concurrence entend cependant être régulée.

2nd Chapitre : La crise du transport franco-allemande, à l'origine de la libéralisation ferroviaire ? Focus sur la Basse-Saxe et la Région Sud

A la fin des années 1990, le constat du déclin du transport ferroviaire malgré l'essor de nouveaux modes de transports ainsi qu'une demande de transport toujours plus grande. Ce constat est dû à une crise monopolistique, constatée en France comme en Allemagne. Cependant, ce constat fait, la France et l'Allemagne ont décidé de prendre des virages différents afin de redynamiser leurs transports ferroviaires. (Section 1^{ère}). L'exercice comparatif sied bien aux transports ferroviaires régionaux Français et Allemand. En effet, l'étude de l'organisation libérale précoce mais régulée en Basse-Saxe, comparée à l'organisation du transport terrestre de passagers en Région SUD permet de mettre en lumière les différences créées par la libéralisation sur les moyens de transports de ces deux régions. (Section 2nd).

Section 1^{ère} : La crise monopolistique à l'origine de la libéralisation ? Une perspective franco-allemande

Après que le rail a été l'un des modes de transports privilégié⁷⁸, le transport ferroviaire, à partir des années 1960 est entré dans un long déclin et le transport routier lui est désormais privilégié.

Le constat fait de la crise ferroviaire en France et Allemagne (§1), il est intéressant d'étudier les effets de celle-ci sur les politiques Françaises et Allemandes. (§2)

§1 : Le constat de la crise ferroviaire en France et Allemagne au début des années 1990

L'Allemagne, après la réunification, possède un réseau ferroviaire très développé, surtout à l'est, mais désorganisé. Le régionalisme Allemand s'est avéré incompatible avec l'organisation monopolistique historique du transport ferroviaire Allemand (A). La France, de tradition centralisée, a aussi fait le constat de la crise monopolistique (B)

⁷⁸ Volume et partage modal du transport de marchandises en France de 1845 à nos jours, Alain SAUVANT, Mars 2002.

A) Les organisations politiques Françaises et Allemandes

54. L'organisation Française historiquement centralisée

La France est de tradition centralisée. En effet, la pensée selon laquelle l'octroi de pouvoir aux autorités locales affaiblirait le pouvoir central a mené la France à privilégier cette politique et donc, nous possédons une longue tradition organisationnelle centralisée. Jusqu'en 2003, la Constitution n'affirmait pas que l'organisation Française était décentralisée. Cependant, après une révision constitutionnelle⁷⁹, la Constitution affirme que l'organisation de la République est désormais décentralisée.

L'article 1^{er} de la Constitution dispose effectivement que :

« La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée. »

Cette prise de position par la Constitution s'inscrit dans le processus de décentralisation entrepris depuis les années 1980, années durant lesquelles de nombreuses réformes attribuant des compétences aux régions ont été entreprises. Paradoxalement, la Loi d'orientation des transports intérieurs, qui confirme la gestion centralisée et monopolistique des transports ferroviaire en France, intervient en 1982.

Malgré cette loi constitutionnelle, l'organisation historiquement centralisée de la France a fait de celle-ci un état quasiment monocentrique. En effet, Paris et sa région sont le principal pôle d'activité, et la majeure partie de l'économie française repose sur cette région. Les transports ne font pas exception. En effet, les Trains et RER d'Ile de France ont transporté 19 229 millions de voyageurs-kilomètres en 2018, quand les Trains interurbains et trains sous conventions des conseils régionaux de province (hors-corse) en ont transporté respectivement 5 531 et 13 767.

Cette organisation concentrée impacte donc nécessairement son activité des transports, puisque les régions de province accusent d'un retard de développement,

⁷⁹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

notamment en termes d'infrastructures, que de moyens, malgré les lois de 2014 et 2015⁸⁰.

55. L'organisation fédérale Allemande

« *L'Allemagne, contrairement à la France, est un pays décentralisé dont les territoires n'ont jamais été entravés dans leur développement économique par le poids écrasant d'une capitale qui concentre tous les pouvoirs et tous les moyens* »⁸¹.

Le développement économique-géographique de l'Allemagne est polycentrique. En effet, l'unification des territoires Allemands est arrivée tardivement. Dès lors, le fait de ne pas posséder de place forte s'est avérée être une contrainte naturelle plutôt qu'un choix stratégique. Plusieurs places fortes existaient avant l'unification du pays, et le seul moyen de fédérer ces régions autonomes mais au capital culturel commun était l'adoption d'un système fédéral.

Après le Troisième *Reich*, lors duquel le pouvoir était unifié et centralisé à Berlin, la classe politique allemande a donc considéré que le fédéralisme empêcherait une reconstitution des événements précédents 1945.

La qualité de l'industrie allemande, première industrie européenne, est aussi favorisée par cette décentralisation, en ce que de grandes villes se sont créées autour des lieux possédant des ressources naturelles.

La république fédérale voit alors le jour en 1949, et s'articule autour de deux grandes institutions, le Bund, qui représente le pouvoir fédérales, et les *Landers*, représentés au niveau du pouvoir législatif par le *Bundesrat*. On parle alors de fédéralisme coopératif.

Les Landers, qui sont considérées par la Loi fédérale allemande comme de véritables états, ont donc un budget propre, dont la gestion n'est limitée que par la Cour des Comptes Allemandes. La comparaison avec le budget des régions françaises est intéressante, en ce que par exemple, la Basse-Saxe possède un budget de 30 milliards d'euros en 2015, quand la région SUD n'en possède que 2,3.

⁸⁰ Loi NOTRe et MAPTAM. Ces lois s'inscrivent dans le sillon entamé par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes.

⁸¹ G. DUVAL, *Made in Germany*, Le modèle allemand au-delà des mythes, 2014.

Ces moyens et cette organisation politique permettent alors aux Landers d'organiser la vie de leurs habitants avec une plus grande autonomie, et donc répondre plus facilement aux enjeux liés à chaque Landers.

Ces deux types d'organisations, centralisée pour la France et déconcentrée pour l'Allemagne, se répercutent ainsi sur l'organisation ferroviaire de ces pays.

B) L'organisation ferroviaire monopolistique à l'épreuve des organisations politiques Françaises et Allemandes

56. Les raisons de la crise monopolistique ferroviaire

Le secteur ferroviaire s'est vite imposé comme un monopole naturel du fait de ses caractéristiques. En effet, la coordination de l'exploitation des réseaux ferrés ainsi que la gestion de l'infrastructure se devaient d'être coordonnées. Un monopole avec une structure intégrée s'est donc trouvée être la réponse jugée à l'époque comme idéale afin de permettre au mieux de répondre aux enjeux de service public d'intérêt général que constituait le ferroviaire, ou le transport en général.

Cependant, cette gestion non-séparée des activités ferroviaires et de l'infrastructure ne se justifie pas. C'est dans ce sens qu'allait la directive 91/440. En effet, les fonctions essentielles (tarification de l'utilisation et répartition des capacités) ne peuvent être exercées par une EF effectuant une activité ferroviaire, puisque des conflits d'intérêts apparaîtraient inévitablement.

De plus le monopole ne peut garantir une compréhension totale des intérêts des usagers du service puisque chaque régions ou territoires possède des enjeux particuliers, auxquels une seule structure ne peut répondre.

57. Un contexte favorable à l'abandon du monopole en Allemagne ?

La politique Européenne de libéralisation des transports ferroviaires n'a pas joué de rôle majeur dans la politique ferroviaire Allemande. En effet, celle-ci est pionnière en la matière -le Royaume-Uni fait aussi partie des pays ayant libéralisé leur transport ferroviaire avant l'Union – et a servi de modèle pour l'Europe.

Après la réunification allemande, la *Bundesbahn* et la *Reichsbahn* fusionnent et forment la *Deutsche Bahn*, nouvelle société anonyme⁸², détenue entièrement par l'Etat. La chute du mur de Berlin s'est alors avérée positive pour le transport ferroviaire allemand, car des solutions rapides aux problèmes liés à la disparité des organisations ferroviaires à l'est et à l'ouest devaient être trouvées.

En plus des enjeux liés à la réunification du système ferroviaire allemand, l'essor de l'automobile en Allemagne de l'ouest face à son développement accessoire à l'est fait naître de nouveaux enjeux de transports en Allemagne, qui doit répondre aux nouveaux besoins ferroviaires des deux Allemagnes.

Mais encore, l'organisation polycentrique de l'Allemagne implique donc des besoins régionaux conséquents, puisque chaque région, qui possède un bassin économique propre, affiche des besoins de transport conséquents. Dès lors, les besoins professionnels se conjuguent inéluctablement avec les besoins de déplacement et des solutions doivent être apportées.

Dès lors, en plus de la loi sur la régionalisation de 1994,⁸³ deux lois, la loi générale sur les chemins de fer (AEG) et la loi sur la réglementation des chemins de fer (ERegG)⁸⁴ sont votées et entérinent la libéralisation du transport ferroviaire allemand. Les Landers et les autorités organisatrices de transport peuvent lancer des appels d'offre afin d'organiser leurs transports ferroviaires régionaux.

Cette organisation libérale est différente de l'organisation Française, qui a fait le choix de la conservation du monopole, jusqu'en 2019.

58. L'organisation monopolistique à la Française avant 2020.

L'Allemagne et la France vont suivre des voies opposées pour l'organisation de son transport régional de voyageurs. En France, l'organisation de la SNCF et du transport régional de voyageurs est historiquement monopolistique. En effet, la France choisit,

⁸² le choix de créer une société anonyme est d'ores et déjà ambitieux, quand la France a privilégié la forme d'un Etablissement Public Industriel et commercial pour la SNCF jusqu'en 2020.

⁸³ *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz-RegG)*

⁸⁴ *Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) et Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)*

en 1982, de confirmer le monopole de l'opérateur historique de la SNCF. En effet, la Loi n°82-1153, dite LOTI dispose en son article 18 que :

« Il est créé, à compter du 1^{er} janvier 1983, un EPIC qui prend le nom de SNCF. Cet établissement a pour objet :

- *D'exploiter les services de transports de voyageurs sur le réseau ferré national ; »*

Cet article institue donc un monopole contraire aux orientations que prend la politique ferroviaire Européenne. D'ailleurs, un arrêt de la CJUE faisant suite à une saisie par la Commission le 29 décembre 2010 illustre bien les deux positions opposées de la France et de l'Europe en matière de gestion monopolistique intégrée des réseaux ferroviaires.

La Cour, dans un arrêt du 24 mai 2015 a condamné la France pour ne pas avoir prévu la « séparation des entités assurant l'exploitation des services ferroviaires et celles chargées de l'infrastructure »⁸⁵ conformément à ce que préconisait la directive 91/440/CEE. Cette directive constitue la base de la politique ferroviaire libérale européenne.

Toutefois, la France, afin de respecter tous les règlements et directives se voit dans l'obligation d'assurer une séparation stricte de ses activités, et réorganise le groupe SNCF afin que chaque pôle d'activité soit géré par des entreprises juridiquement distinctes.

Pour ce faire, la loi MAPTAM a confié à SNCF Mobilité (nouvellement SNCF Voyageurs depuis le 1^{er} Janvier 2020⁸⁶) le monopole anciennement attribué à la SNCF pour l'organisation des transports d'intérêt régional.

En effet, l'article 2121-4 du Code des transports dispose que :

« Une convention passée entre chaque région et SNCF Voyageurs fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale. »

Le contenu de la convention est alors fixé par des décrets n°2015-138 et n°2016-327.

⁸⁵ Communiqué de presse n°49/13 de la Cour de justice de l'UE.

⁸⁶ Loi pour un nouveau pacte ferroviaire, 2018.

Cette organisation n'est cependant plus d'actualité, puisque face aux politiques européennes et à la crise ferroviaire, la SNCF connaît une nouvelle organisation depuis la loi de 2018.

§2 : Les effets de la crise ferroviaire sur les politiques de transports françaises et allemandes

L'affirmation selon laquelle les mêmes causes produisent les mêmes effets n'est pas vraie. Une approche contextualiste permet effectivement d'observer qu'en fonction des particularités de chaque situation, les mêmes causes ne produiront pas les mêmes effets. En effet, la crise monopolistique Allemande a mené l'Allemagne à une généralisation des pratiques concurrentielles (A). Quant à elle, la France a fait le choix d'une transposition tardive des directives européennes sur la libéralisation du transport domestique de passagers. Cependant, le transport routier de passagers fait lui l'objet d'une mise en concurrence conformément au droit des marchés publics. (B)

A) La mise en concurrence généralisée du transport régional Allemand

59. La généralisation des pratiques concurrentielles contrôlées

Comme développé précédemment, l'Allemagne a fait le choix de la concurrence en 1994. 450 EF se voient alors mises en concurrence pour l'exploitation des lignes ferroviaires. La Deutsch Bahn exploite alors, après la première série d'appel d'offres de 1996 70% du réseau ferroviaire Allemand, avec de grandes disparités entre les régions.

L'article §10 de la loi ERegG prévoit notamment que :

« Sans préjudice du règlement (CE) no 1370/2007, les personnes autorisées à accéder aux services de transport ferroviaire de voyageurs ont le droit d'accéder aux installations ferroviaires pour tous les types de services de transport de voyageurs dans des conditions raisonnables, non discriminatoires et transparentes. Les compagnies ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des passagers dans n'importe quelle gare. Ce droit comprend l'accès aux infrastructures. »

Cette généralisation des pratiques concurrentielles doit cependant être contrôlée puisqu'autrement, celle-ci profiterait à un opérateur historique naturellement plus puissant.

Dès lors, la loi AEG et ERegG fixent des conditions d'accès restrictives au réseau ferroviaire, accès contrôlé par l'autorité de régulation consacrée par le chapitre 4 de la loi ERegG. Les missions de la *Eisenbahnbundesamt*, autorité de contrôle, sont alors définies par l'article 66 de cette même loi, qui dispose que cette autorité est responsable des plaintes des EF qui estimeraient qu'une décision d'un GI ont été discriminatoires ou que ses droits ont été violés de toute autre manière.⁸⁷

La réforme ferroviaire allemande, qui a donc choisi de traiter la libéralisation en même temps que la régionalisation, rayonne alors par sa grande intelligibilité et la facilitation de la pratique ferroviaire. En effet, celle-ci n'est pas foisonnante et prône une concurrence raisonnée, qui a eu des impacts positifs. L'étude du bilan de la concurrence sur le transport ferroviaire de passagers en Allemagne illustre effectivement ce propos.

60. Le bilan de la mise en concurrence en Allemagne

En Allemagne, le paysage ferroviaire s'est donc totalement transformé à partir de 1996 et la première expérience de libéralisation, ayant suivi de près la régionalisation des transports ferroviaires régionaux.

En termes de chiffres, le nombre de voyageurs-kilomètres est passé du simple au double⁸⁸ et l'offre ferroviaire, exprimée en train-kilomètres est passée de 498 millions en 1996 à 666 millions en 2016.

Le fait que l'offre ait moins augmenté que la demande permet d'affirmer que l'offre de transport a été réorganisée. En effet, les dessertes destinées à la fermeture après la réunification allemande ont été les premières ciblées par les concurrents de la DB, qui, après la première génération d'appels d'offres, ne possédaient ni les moyens ni l'organisation nécessaires à la gestion des lignes régionales les plus conséquentes.

⁸⁷ Article 66 (1) de la loi ERegG

⁸⁸ 30 milliards de voyageurs kilomètres en 1996 contre 56,5 milliards en 2016.

Par exemple, l'offre familiale existante sur certaines lignes a considérablement augmenté, en atteste ces chiffres fournis par l'étude fournie par Michel QUIDORT :

16 000 voyageurs/jour sur la ligne *Kaarst-Düsseldorf-Mettmann* en Rhénanie-Westphalie, contre 800 voyageurs avant la libéralisation ;

30% d'augmentation du trafic en un an sur le réseau de la *NordOstseeBahn* dans le *Schleswig-Holstein*, avec une offre sans changement par rapport à l'offre de la DB avant la libéralisation ;

6000 voyageurs/jour sur la ligne rurale du *Schönbuchbahn*, autrefois fermée par la Deutsche Bahn, dans la région de Stuttgart.⁸⁹

Donc, les lignes les moins fréquentées ont vu leur offre remaniée afin que les trains qui circulent hors heure de pointe soient remplis par des usagers dits « occasionnels », et que les trains en heure de pointe soient remplis par les abonnés. Cette politique permet alors une maximisation des recettes et donc une réduction du déficit d'exploitation.

Le marché régional est donc le premier bénéficiaire de la libéralisation, puisqu'en 2019, 40% des parts de marché étaient détenus par des concurrents de la DB.

Il est d'ailleurs intéressant d'observer que la majeure partie des lignes ferroviaires régionales allemandes ont été attribuées par un appel d'offre plutôt qu'une attribution directe par le Lander.



90

Source : Agence Fédérale des Réseaux, Etude sur le marché ferroviaire de 2019.

⁸⁹ Source : M. QUIDORT, La régionalisation ferroviaire en Allemagne, 2005.

⁹⁰ Les valeurs les plus élevées indiquent le nombre de contrats octroyés par une procédure d'appel d'offre, les valeurs les plus basses représentent le nombre de contrats octroyés directement par l'AOT.

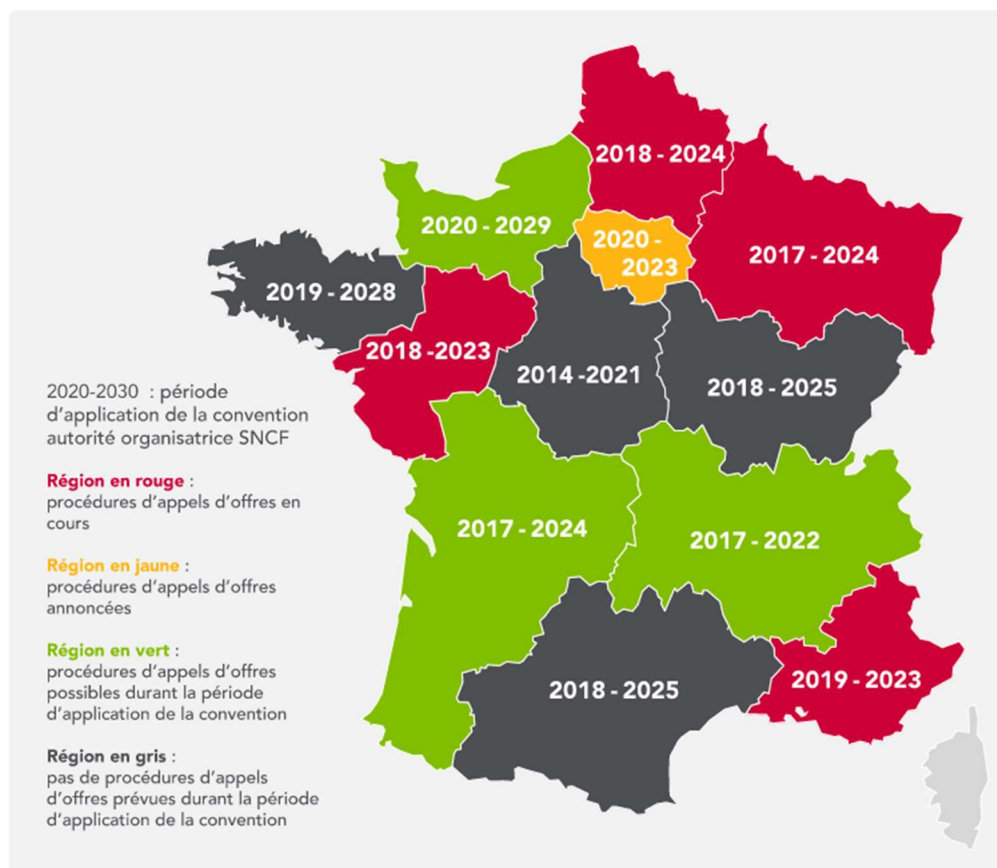
La libéralisation Allemande a alors permis à un réseau régional de se donner les moyens de ses ambitions, à savoir une desserte par tous et partout. La France a elle fait le choix d'une libéralisation tardive.

B) En France, la tardive libéralisation du transport régional de voyageur.

61. L'ouverture à la concurrence régulée du transport ferroviaire

La France a fait le choix de transposer tardivement le 4^{ème} paquet ferroviaire. C'est donc à partir de 2023, date limite imposée par l'Union, que la généralisation de l'appel d'offre pour l'attribution des lignes d'intérêt régional devra être mise en place.

La SNCF a alors publié un calendrier détaillé par régions quant aux procédures d'appel d'offres lancées par celles-ci :



Source : SNCF.

Cependant, la question se pose de savoir quelles sont les modalités de régulation de l'activité ferroviaire, maintenant que celle-ci est soumise à concurrence.

Si l'Autorité de la Concurrence, l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire et SNCF Réseau constituent des autorités de contrôle essentielles – SNCF Réseau s'assure notamment, depuis le 1^{er} janvier 2020, que la tarification des péages et l'attribution des sillons soient effectués de manière non discriminatoires – l'autorité majeure de contrôle est l'autorité de régulation des transports.

L'article 2132-1 du code des transports lui donne effectivement compétence sur le secteur du ferroviaire. Elle contrôle notamment l'accès concurrentiel non discriminatoire des concurrents de la SNCF au réseau. L'article 2131-4 du Code des transports dispose notamment que :

« L'Autorité de régulation des transports veille à ce que l'accès au réseau ferroviaire et aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière équitable et non discriminatoire. »

Afin que ses attributions soient dissuasives, le législateur a considéré que dans le cas où l'ART constatait un manquement aux obligations incombant au GI ou aux EF, celle-ci pouvait, après saisine de la Commission des sanctions, sanctionner le manquement à ces obligations.

La France, comme l'Allemagne, a donc fait le choix d'une libéralisation, certes tardive, mais régulée.

Cependant, la libéralisation des transports routiers régionaux conventionnés de passagers s'est effectuée plus en amont.

62. Les règles de mise en concurrence du transport routier en France

Comme évoqué précédemment, le transport routier de voyageurs s'organise de deux manières. Soit en régie par un SPIC ou par une entreprise privée ayant passé une convention avec l'AOMR. Ces services sont soumis à plusieurs règles de mises en concurrence.

Tout d'abord, des règles européennes. Les directives 2014/24 et 25 respectivement sur la passation des marchés publics et la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

Les règles de concurrence divergent si la convention passée entre l'AOMR et le transporteur de passagers est un marché public ou bien une délégation de service public.

Un arrêt Préfet des bouches du Rhône rendu par le conseil d'état en 1996 ⁹¹, énonce un principe selon lequel si une rémunération est stipulée au contrat de conventionnement du transport par une AOMR, alors la qualification de marché public sera présumée, sinon, ce sera une délégation de service public. Autrement dit, dans le cas où un risque financier est supporté par le transporteur du fait d'une liberté dans la perception de revenus, alors le conventionnement se fait dans le cadre d'une délégation de service public. En outre, l'autonomie est un critère de définition du contrat. ⁹²

Cette qualification juridique du contrat implique donc qu'un exploitant ayant signé un contrat logeant le risque chez lui agit en vertu d'un contrat de délégation de service public. Dès lors, la personne morale ayant accepté le risque devient opérateur de réseau.

⁹¹ CE, 7 nov. 1996, n°168325, Préfet des bouches du Rhône.

⁹² Même si la jurisprudence administrative est une source juridique à part-entière, le Code général des collectivités locales a repris la jurisprudence préfet des bouches du Rhône dans un l'article L. 1411-1.

Section 2nd : Les exemples de la Région Sud et de la Basse-Saxe, une comparaison symptomatique de l'approche des transports régionaux par la France et l'Allemagne.

La libéralisation précoce de la libéralisation ferroviaire Allemande a mené à ce que certains Landers expérimentent celle-ci. La Basse-Saxe, qui a été l'une des premières régions pilote, a démontré que la libéralisation régulée était une réussite (A). La Région SUD quant à elle, subit la réticence Française à l'expérimentation de la libéralisation des transports régionaux de voyageurs, qui reste quand même, en France, l'une des premières régions à expérimenter la libéralisation du trafic régional ferroviaire de voyageurs. (B)

§1 : La Basse Saxe, le bon élève ?

La libéralisation des transports ferroviaires de voyageurs Basse-Saxe a tout d'une expérimentation réussie (B). Cette libéralisation est le fruit d'un processus audacieux, entamé il y a 23 ans par la Basse-Saxe. (A)

A) L'expérimentation audacieuse de la libéralisation en Basse-Saxe

63. Données de cadrage sur la Basse-Saxe

La Basse-Saxe est un Land essentiellement rural et extrêmement vaste. La Basse-Saxe, d'une superficie de 47 600 kilomètres² et avec une population de 8 millions d'habitants possède une densité inférieure aux autres Landers allemands. En effet, le Land est « coupé » en deux, puisqu'une partie en est industrialisée et l'autre partie est rurale. Sa densité par habitants est d'ailleurs faible quant au reste de l'Allemagne, puisqu'elle est de 168 hab./km² quand l'Allemagne présente une densité de 232 hab./km². C'est dans ce contexte la que s'est organisée la politique de transports, puisque la partie la moins urbanisée est organisée, en matière de transports, par la LNVG. La commune de Hanovre et le groupement de communes de Brunswick, Wolfsburg et Salzgitter ont une organisation de transport particulière, du fait des besoins spécifiques de la ville.

Le défi était alors de taille pour la LNVG qui, comme expliqué dans les paragraphes précédents, voyait les lignes rurales délaissées par l'opérateur historique.

64. Le bilan de la *NordWestBahn*, premier opérateur sur le réseau de la LNVG.

La Basse-Saxe a alors été un territoire pilote pour la libéralisation. La LNVG lance un premier appel d'offre en 1997 auquel six réponses sont faites. La DB fait partie des offrants, cependant, la *NordWestBahn*, fruit de la fusion des offres de *Veolia Verkehr Regio GmbH* (*Transdev Regio GmbH aujourd'hui*), *Stadtwerke Osnabrück*, et *Verkehr und Wasser* remporte l'appel d'offre. Les deux dernières sociétés sont des personnes morales de droit public, puisque représentent respectivement les services industriels de la ville d'*Osnabrück* et les services de transports publics et de l'eau de la ville d'Oldenburg.

La mise en service de l'offre débute en 2000 et fait l'objet d'un contrat d'une durée de 5 ans. Le contrat prévoit une répartition des compétences équilibrées entre l'AOT et l'exploitant. En effet, la LNVG définit les modalités d'exécution du service (les horaires, la mise à disposition du matériel, les gares desservies). Les points concernant la propriété du parc et de l'infrastructure sont abordés plus haut.

Afin de permettre une activité performante, la LNVG finance une rénovation du réseau ferroviaire ainsi que de nouveaux véhicules. Ces rénovations permettent en outre au réseau de performer plus que prévu⁹³. D'après J-P WOLFF⁹⁴, enseignant-chercheur à l'université de Toulouse, ces performances sont dues à l'union entre deux entreprises publiques offrant une expertise du territoire nécessaire et au dynamisme insufflé par Veolia.

⁹³ Les estimations ont été dépassées de plus de 70%. Chiffres fournis par le site internet de la LNVG.

⁹⁴ La NWB : retour sur l'ouverture à la concurrence en Allemagne, 2005.

B) Les enseignements tirés de la libéralisation du transport régional en Basse-Saxe

65. Bilan de la libéralisation

Après cette réussite, la NWB s'est étendue au-delà des frontières de la Basse-Saxe. NWB commençait l'expérience de la libéralisation du transport régional avec 80 employés et compte aujourd'hui 900 employés. La NWB transporte alors 40 millions de passagers par an sur son réseau composé de 20 lignes. Cela représente alors un total de 19,1 millions de train-kilomètres, assumé par 145 véhicules.

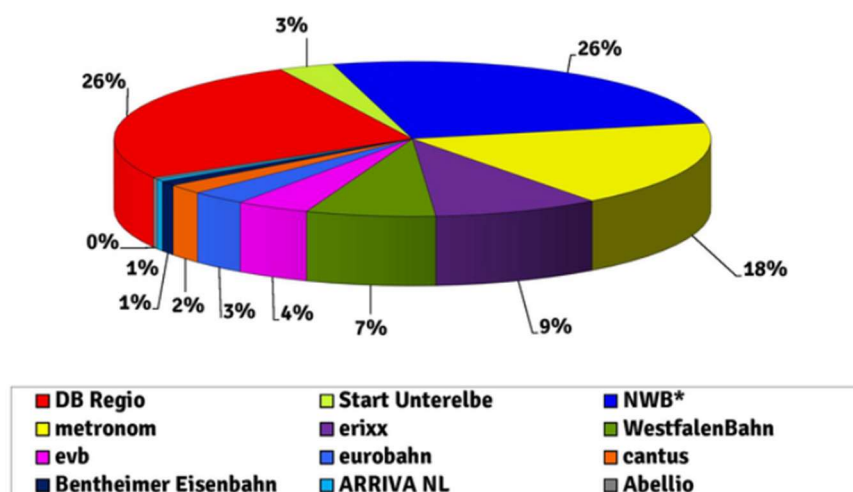
Pour la LNVG, le bilan est aussi extrêmement positif. Tout d'abord, la LNVG propose trois lignes de produits :

Des lignes express régionales (RE), qui permettent une liaison des différents pôles d'activités de la région grâce à des temps de trajets très courts et des trains souvent pleins.

Des lignes -S-Bahn (S) : ces lignes viennent compléter l'offre fournie par les réseaux de transport de Hambourg Brême et Hanovre.

Des lignes régionales (RB) : Ce sont les lignes les plus grandes et servent à la desserte de la zone la plus vaste du territoire. Elles permettent notamment de mailler le territoire rural, auparavant délaissé par le DB.

Aujourd'hui, la NWB n'est plus le seul acteur présent sur le rail de la Basse-Saxe puisque désormais 12 acteurs sont présents sur ce marché, avec une grande partie représentée par la NWB et la Basse-Saxe



Source : LNVG

66. Enseignement de la libéralisation

La LNVG a su apprendre des différents appels d'offres passés, et a tiré de nombreuses conclusions du fait de la libéralisation des transports ferroviaires.

Tout d'abord, quant à l'acquisition du matériel de transport. La LNVG passe des appels d'offres cinq ans avant l'expiration du contrat en cours pour pouvoir anticiper la demande à laquelle le nouvel entrant va répondre. De ce fait, il adaptera ses commandes de véhicules. En effet, dans le cas où un nouvel entrant entend respecter un cahier des charges exigeant quant à des normes environnementales, la LNVG, pour ne pas retarder l'entrée du nouveau concurrent, et ainsi ne pas contribuer à une distorsion de concurrence, procède aux commandes de nouveaux véhicules cinq ans avant l'entrée du concurrent sur le marché.

De plus, l'expérience de la LNVG a été essentielle quant au caractère social de la libéralisation. De nombreux doutes avaient été élevés sur la libéralisation ferroviaire⁹⁵, notamment sur le sort des salariés des EF qui ne seraient pas retenues après un appel d'offres. La réforme de la loi sur les marchés publics de 2016⁹⁶ impose aux nouveaux

⁹⁵ Rapport du Sénateur Grignon du 18 mai 2011 / Rapport d'information de R. RIES fait au nom de la commission des affaires européennes sur les enjeux du quatrième paquet ferroviaire, 17 janvier 2013.

⁹⁶ Bundesrat beschließt Gesetz zur Reform des Vergaberechts : Le conseil fédéral adopte une loi portant réforme du droit des marchés publics.

opérateurs un transfert du personnel. Les nouveaux opérateurs doivent en outre adhérer obligatoirement à une convention collective.

Grâce à ces deux prises de conscience, la LNVT assure, grâce à ses douze opérateurs, un transport régional de qualité, malgré d'énormes contraintes, notamment du fait d'un territoire clairsemé.

La région SUD, qui dispose de caractéristiques sensiblement différentes, offre un bon axe de comparaison.

§2 : La libéralisation tardive du transport régional de voyageur dans la Région Sud.

La Région SUD, du fait de notre politique centralisée, subit les volontés de l'Etat Français quant aux orientations politiques relatives à la libéralisation du transport de passagers. Dès lors, la libéralisation ferroviaire n'intervient qu'aujourd'hui et demeure expérimentale (A). Cependant, celle-ci a alerté l'opérateur historique, qui entame alors un grand processus de modernisation dans la Région SUD. (B)

A) La lente mise en œuvre de la libéralisation du transport régional ferroviaire.

67. Le contexte imposant une mise en concurrence

« Notre réseau régional reste le moins fiable et le plus cher de France ». Tels étaient les propos de R. MUSELIER, en 2017. Ces propos s'inscrivent dans la lignée du conflit opposant C. ESTROSI, qui avait rompu, en 2016, les négociations avec SNCF Mobilités pour la conclusion d'une nouvelle convention TER.

Les raisons ayant poussé C. ESTROSI à arrêter les négociations sont essentiellement financières, puisque la SNCF réclamait à l'époque 291 millions d'euros pour assurer l'exploitation des TER en région PACA, soit 12% du budget de l'époque. Pour connaître les raisons de ce coût, la Région avait confié à une filiale de TRANSDEV une tâche spécifique d'analyse du marché. TRANSDEV réduisant la note de 37 millions d'euros par rapport à l'offre de la SNCF.

La région a mis en demeure la SNCF de dévoiler les raisons de ce coût, qui a refusé en invoquant le secret industriel. Un conflit naît alors et la région invoque le règlement 1370/2007 quant aux obligations de transparences imposées à l'exploitant du service.

La Région PACA avait alors fixé unilatéralement ses contributions financières en 2017.

La SNCF avait alors saisi le Tribunal Administratif de Marseille en invoquant une méconnaissance de l'article L. 1111-1 du Code des transports, qui consacre un droit au transport pour les usagers. En outre, la SNCF demandait l'indemnisation du préjudice lié à une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Le Tribunal Administratif de Marseille rejette alors la requête de la SNCF⁹⁷ pour les deux demandes.

En tout état de cause, la Région SUD et la SNCF ont signé un protocole d'accord le 17 janvier 2019 sur une convention d'exploitation des TER pour la période courant de 2019 à 2023, date à laquelle la mise en concurrence des TER sera obligatoire.

68. Les lignes concernées

La Région SUD a organisé en Février 2020 l'ouverture à la concurrence pour deux lots de lignes.

Tout d'abord, un lot regroupant les lignes Cannes-Grasse, Cannes-Nice-Monaco-Vintimille, Nice-Tende et Les Arcs-Draguignan-Vintimille. Au total, 50 000 voyageurs sont transportés quotidiennement par les TER parcourant cette ligne. Le cahier des charges prévoit en outre des rénovations et la construction d'installations de maintenances à Nice-Saint-Roch. Cette ligne sera alors officiellement exploitée par la concurrence, s'il y en a, à partir de décembre 2024.⁹⁸ Ce ligne représente un enjeu stratégique par la région, car sa fréquentation est essentiellement liée au tourisme.

⁹⁷ Tribunal Administratif de Marseille, 15 octobre 2019, n°1703792.

⁹⁸ Aujourd'hui, seule la SNCF est une candidate sérieuse à sa succession, après que Transdev, Eurorail et Arriva ont renoncé à leur candidature.

Enfin, la ligne la plus importante est celle reliant Marseille-Toulon-Nice. Celle-ci représente 7 500 passagers quotidiens.

L'ouverture de ces lignes à la concurrence représente un enjeu d'1,78 milliards d'euros sur 10 ans.

Les cahiers des charges prévus par la région SUD sont extrêmement exigeants, et seule la SNCF est en mesure d'y accéder. Cependant, ceux-ci constituent un véritable moyen de pression sur la SNCF, qui s'est engagé à de nombreux travaux.

B) La mise en concurrence, une pression pour la SNCF en région SUD ?

69. Les projets de modernisation de la SNCF en Région SUD.

Le réseau SNCF est congestionné, et la demande de transport devrait augmenter de 15% en 2025⁹⁹. Les problématiques liées à l'aménagement du territoire impliquent que certaines lignes sont fréquentées par de TGV, des TER et des trains affectés au transport de fret.

SNCF s'est alors fixé, pour 2021 et 2022, un calendrier extrêmement dense, présenté par la direction territoriale de la Région PACA.

⁹⁹ Source : SNCF

- 
- 2021**
- Augmentation de la capacité sur Marseille – Gardanne – Aix-en-Provence (MGA2) : fin des travaux
 - Déplacement de la gare de Nice Saint-Augustin
 - Mise en accessibilité des gares de Juan-les-Pins et Carnoles
 - Modernisation de la voie pour les branches de l'Étoile de Veynes vers Valence
- 2022**
- Mise en accessibilité des gares de Gap et Beaulieu
 - Création de la halte de Sainte-Musse (Toulon)
 - Début des travaux de la gare de Toulon (phase 2)
 - Augmentation de capacité des voies littorales de Saint-Charles à l'Estaque (via Arenç)
 - Modernisation de la voie pour les branches de l'Étoile de Veynes vers Grenoble

Source : Plan d'actions, Direction Territoriale Provence-Alpes-Côte d'Azur, Dossier de Presse, Février 2020

Ces plans d'actions et de modernisations vont alors déboucher vers un « *réseau de haute performance* »¹⁰⁰

70. « Vers un réseau de haute performance »

La SNCF a développé un grand plan de modernisation pour la région SUD. Tout d'abord, elle a conçu un projet dit « ERTMS Marseille-Vintimille ». L'ERTMS est un système de gestion de la circulation ferroviaire. Ce système indique au conducteur en fonction de critères dynamiques (Poids du train, capacité d'accélération et de décélération, encombrement de la ligne) la vitesse à adopter. Cette technologie permettra alors de désengorger la ligne Marseille-Vintimille, puisque des conseils intelligents de pilotage des trains seront alors fournis par cette technologie. La ligne Marseille-Vintimille est la première ligne en France à bénéficier de cette technologie. La visualisation de ces données sera accessible à tous dès qu'une ligne sera équipée de cette technologie, qui offre des garanties en termes de sécurité, et d'augmentation d'exploitation des lignes. La qualité de service en sera alors augmentée, au bénéfice

¹⁰⁰ Plan d'actions de la direction territoriale PACA, février 2020.

des utilisateurs, puisque plus de trains pourront circuler à une vitesse contrôlée du fait de la circulation sur la ligne.

La région SUD a alors réussi, après un long bras de fer avec la SNCF et l'Etat, a organisé une mise en concurrence qui s'établira à partir de la rentrée 2021. Si l'opérateur historique ne devrait pas être délogé, celui-ci devra respecter un cahier des charges et afficher des performances supérieures à ce qu'il a pu montrer les années précédentes.

Conclusion

La régionalisation du transport régional de voyageurs constituait l'enjeu majeur du transport ferroviaire des années 1990. Cependant, les organisations politiques de l'Allemagne et de la France impliquent des résultats différents pour les transports régionaux respectifs de ces deux pays.

Les Landers, par leur autonomie totale quant à la gestion de ses transports et de son budget, possèdent alors des moyens conséquents pour assumer une régionalisation complète des transports régionaux de voyageurs. Dès lors, l'autorité organisatrice des transports de Basse-Saxe peut répondre à une demande transport foisonnante. Une législation importante vient cependant encadrer cette organisation.

Les Régions de France, du fait de la politique concentrée Françaises, sont écrasées par le pouvoir centrale et disposent de faibles moyens pour organiser une multitude de transports. Cependant, grâce à la nouvelle loi sur l'organisation de la mobilité, la France a organisé une gouvernance des transports par le bas, permettant une meilleure compréhension des enjeux propres à chaque région.

Cependant, l'Allemagne, contrairement à la France, a choisi d'accompagner sa politique de régionalisation par une politique de libéralisation. Consciente que la libéralisation pouvait offrir aux Lander une perspective de réduction des coûts et d'une amélioration de la qualité de service à la condition que la mise en concurrence soit régulée, la libéralisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs est intervenue concomitamment à la politique de régionalisation. Dès lors, les Landers ont su développer une offre de transport à moindre coût répondant à une demande élevée. De ce fait, la Basse-Saxe a pu répondre aux enjeux liés à son territoire et le mailler de façon qu'aucune population, même urbanisée, ne soit discriminée.

La France a été globalement plus réticente à l'ouverture du marché de transport régional de voyageurs. Si le règlement européen 1370/2007 a contraint la France à ouvrir son transport routier régional à la concurrence, le transport ferroviaire régional

de voyageurs connaît les prémices de son ouverture à la concurrence seulement maintenant. Les régions françaises, en particulier la région PACA, offrent des garanties moins solides aux usagers de transports, notamment du fait d'un poids trop important de la France au détriment des régions. Cependant, la Région PACA, qui pilote pour l'expérience de la libéralisation en France, affichera sans doute dans les années à venir, un premier bilan de la libéralisation des transports ferroviaires régionaux de passagers.

Bibliographie

Traité et manuels

- G. DUVAL**, *Made in Germany, Le modèle allemand au-delà des mythes*, Ed. Points, 2014.
- S. PIEDELIEVRE, D. GENCY-TANDONNET**, *Droit des transports*, LexisNexis, 2^{ème} édition, 2019.
- J-P. WOLFF**, *la politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe*, Annales de géographie 2005/6 p. 602 à 616, 2005.
- P. Zembri, P. Emangard, B. Collardey**. *Des omnibus aux TER (1949-2002)*. Editions La Vie du Rail, 464 p., 2002, Des omnibus au TER (1949-2002), 2-902808-83-6.

Thèses et mémoires

- G. Bonnet, B. Thomé, L. Houles, A. Canet**. *La régionalisation des transports ferroviaires : enseignements de l'expérimentation et perspectives. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)*. 2001, 123 p., figures, tableaux, graphiques, bibliographie p. 115-118. ffhal-02162027f
- C. Desmaris**. *Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus*. Economies et finances. Université Lumière - Lyon II, 2010. Français. fftel-00472091f
- P. Fillat**. *Le conventionnement TER Région / SNCF : bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant*. Gestion et management. 2005. ffdumas-00413087

Répertoires et encyclopédies

Lamyline - *Étude 125 sur les Services réguliers de transport routier de personnes*.

Articles

- F. BERGE**. *Comment la concurrence a stimulé l'offre de TER allemands et de TGV italien*, BFM business, 15 mars 2018.
- G. DUMONT**, *Région urbaines, régions rurales*, Population et avenir n°728.
- L. GUIHÉRY, M. PEREZ**. *Régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : l'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports Une perspective franco-allemande*. Les Cahiers scientifiques du transport, AFITL, 1998, pp.147-180. ffhalshs-01359313f

Observatoire régional des transports, *Les chiffres clés des transports 2019*, 13 novembre 2020, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

M. QUIDORT, *Transport Urbains*, 2005.

P. ZEMBRI. *La planification des transports au niveau régional : Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*. CERTU, 198 p., 2004, Dossiers du CERTU, 2-11-0914106-5. ffhal-01584472f

Ministère de la transition écologique, *les chiffres clés du transport*, édition 2021, 27 mai 2021.

Commentaires de jurisprudence

CE, 7 nov. 1996, no 168325, *Préfet des Bouches-du-Rhône*

CJUE, *Commission c/ France*, 24 mai 2013.

Tribunal Administratif de Marseille, 15 octobre 2019, N°1703792

U.S Supreme Court, *United States v. Terminal Railroad Association of St. Louis*, 224 U.S.383, 22 avril 1912.

Rapports publics

ART, *Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et gares routières*, 2017.

Bundesnetzagentur, *Railway Market Analysis*, 2018.

CESER, *Convention d'exploitation des TER 2019/2023 avec la SNCF*, avis, 12 mars 2019.

Commission des communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent, Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission Européenne*, COM(2006) 314 Final, 22 juin 2006

Contrat de Plan Etat-Région, 2015-2020, Provence-Alpes-Côte d'Azur,

Cour des Comptes, *rapport public thématique annuel, « les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence »*, 2019.

Cour des Comptes, *rapport public thématique annuel, « le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre. »* 2009.

P. DURON, *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, ministère de la transition écologique, Juillet 2021.

F. GRIGNON, *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, 18 mai 2011

H. HAENEL, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne*, 12 février 2009.

LNVG, *Concept pour le transport ferroviaire local de voyageurs Konzept zum Schienenpersonennahverkehr*, Mars 2010.

Y. KRATTINGER, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et les transports*. Sénat, 31 janvier 2012.

R. RIES, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les enjeux du quatrième paquet ferroviaire*.

Sites internet

<https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/>

<https://www.ecologie.gouv.fr/>

<https://www.schienenahverkehr.de/>

<https://www.lnvg.de/>

<https://www.dein-semestericket.de/>

<https://zou.maregionsud.fr/rechercher-un-tarif/>

<http://transportrail.canalblog.com/>

<https://www.autorité-transport.fr/>

https://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e1818.pdf

<https://www.transportrail.canalblog.com/>

Autres sources :

Règlement des transports scolaires en Région PACA

OCDE (2021), Transport de voyageurs (indicateur). doi: 10.1787/973b3d1b-fr

Annexes

Annexe 1 : Dispositions obligatoires et facultatives du décret d'application SRU 2001

| <i>Dispositions obligatoires</i> | <i>Dispositions facultatives</i> |
|--|--|
| Consistance et la nature des services demandés par la Région à la SNCF | Modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation des missions confiées par la Région à la SNCF |
| Consistance du parc de matériel roulant affecté à ces services | Clauses de bonus-malus et pénalités |
| Conditions techniques et commerciales d'exploitation de ces services | Modalités de modification de la Convention et les conditions de son renouvellement |
| Objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité | Modalités d'informations réciproques concernant la mise en œuvre éventuelle de dispositions tarifaires nouvelles |
| Modalités de concertation lors de modifications de dessertes pouvant avoir des conséquences sur le trafic voyageur grandes lignes de la SNCF ou sur les services régionaux conventionnés | Modalités de conciliation préalable à tout recours juridictionnel pour le règlement des litiges relatifs à l'application la Convention |
| Relations financières entre la Région et la SNCF (et en particulier concernant les dispositions tarifaires spécifiques) | |

Source : C. Desmaris. Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus. Economies et finances. Université Lumière - Lyon II, 2010. Français. fftel-00472091f

Annexe 2 : Description de l'offre de villes desservies et de liaison opérées

| | Nombre de villes desservies | | | | Nombre de liaisons opérées | | | Poids des liaisons |
|---|-----------------------------|--------------------------|-----------------------|------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------|
| | Cars TER | Autres lignes régionales | Total (hors doublons) | Par ligne* | Cars TER | Autres lignes régionales | Total (hors doublons) | |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 391 | 110 | 466 | 12 | 2 789 | 802 | 3 530 | 13% |
| Bourgogne - Franche-Comté | 285 | 17 | 295 | 6 | 2 001 | 73 | 2 073 | 8% |
| Bretagne | 94 | 24 | 107 | 9 | 335 | 143 | 456 | 2% |
| Centre-Val-de-Loire | 180 | 141 | 202 | 8 | 1 068 | 927 | 1 387 | 5% |
| Grand-Est | 645 | 31 | 651 | 7 | 4 926 | 97 | 4 955 | 19% |
| Hauts-de-France | 220 | 64 | 277 | 12 | 1 306 | 679 | 1 983 | 8% |
| Ile-de-France | 51 | 195 | 224 | 11 | 212 | 1 606 | 1 795 | 7% |
| Normandie | 61 | 86 | 115 | 9 | 276 | 619 | 820 | 3% |
| Nouvelle-Aquitaine | 281 | 165 | 397 | 14 | 1 601 | 1 516 | 2 955 | 11% |
| Occitanie | 255 | 340 | 511 | 12 | 1 785 | 2 694 | 4 212 | 16% |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 95 | 143 | 206 | 16 | 471 | 2 271 | 2 653 | 10% |
| Pays-de-la-Loire | 71 | 69 | 117 | 8 | 313 | 415 | 709 | 3% |
| Total France (hors doublons Inter-régionaux) | 2 629 | 1 385 | 3 568 | 11 | 15 961 | 11 797 | 26 349 | 100% |

Source : ARAFER ; rapport annuel sur les transports par autocar. 2017.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Page de Garde | 1 |
| Remerciements | 4 |
| Introduction..... | 7 |
| Table des abréviations | 14 |
| 1ère Partie : La régionalisation des transports régionaux de voyageurs, les régions maîtres du jeu ?..... | 15 |
| Chapitre 1 ^{er} : La décentralisation, un cadeau empoisonné pour les régions ?..... | 15 |
| Section 1 ^{ère} : Le cadre juridique de la régionalisation, favorable à l'autonomie régionale et à l'initiative contractuelle ?..... | 15 |
| §1 : En France, la régionalisation favorable à une gouvernance par le bas..... | 16 |
| A) La LOM, fruit d'un long processus de maturation de la déconcentration. | 16 |
| 1. Renforcement régional marginal, 1972-1981..... | 16 |
| 2. La LOTI de 1982, une compétence répartie entre les acteurs du transport. | 17 |
| 3. L'organisation contemporaine de la mobilité en France..... | 19 |
| B) Le choix de la liberté contractuelle pour les modalités d'exécution des services de transport..... | 21 |
| 4. La contractualisation nécessaire à l'organisation du transport ferroviaire | 21 |
| 5. L'obligation de conventionnement des transports routiers d'intérêt régional. | 22 |
| 6. Les couples SNCF/Région et AOMR/Entreprise de transport routier de personne, une analogie intéressante | 23 |
| §2 : Les Landers, acteurs principaux de la régionalisation | 24 |
| A) L'organisation de la compétence transports en Allemagne, des Landers omnipotents | 24 |
| 7. Aux origines de la régionalisation des transports, 1993-1996. | 24 |
| 8. Organisation de la compétence transports en Allemagne..... | 25 |
| 9. L'articulation des différents acteurs du transport régional en Allemagne..... | 27 |
| B) La nécessaire réorganisation administrative des Landers..... | 29 |
| 10. Des enjeux différents..... | 29 |

| | |
|--|----|
| 11. ... Pour des solutions différentes..... | 29 |
| Section 2 nd : Les conséquences de la régionalisation des transports de voyageurs en France et en Allemagne..... | 31 |
| §1 : Les conséquences opérationnelles de la régionalisation..... | 31 |
| A) Les voyageurs, grands gagnants de la régionalisation ? | 31 |
| 12. En France, le transport interurbain dynamisé, le transport rural lésé ? | 31 |
| 13. L'Allemagne, un réseau de transport régional rodé. | 33 |
| B) La question du matériel roulant..... | 35 |
| 14. Les enjeux liés au matériel roulant en France..... | 35 |
| 15. Les enjeux liés au matériel roulant en Allemagne. | 36 |
| §2 : Les finances, un poids trop lourd à assumer pour les régions ? | 37 |
| A) La régionalisation sans libéralisation, source de problèmes financiers pour les régions ? | 37 |
| 16. Les coûts du transport régional de voyageurs | 37 |
| 17. En France, le financement du transport public régional, un cadeau empoisonné pour les régions ? | 38 |
| 18. Le transport scolaire, une charge à considérer. | 39 |
| B) L'Allemagne, une meilleure approche financière pour le transfert de compétence ? | 41 |
| 19. Les couts du transport régional de passagers en Allemagne | 41 |
| 20. La structure du financement du rail régional en Allemagne..... | 42 |
| 2 nd Chapitre : La régionalisation du transport régional de voyageurs, une expérience réussie ? L'exemple de la Basse-Saxe et de la Région SUD..... | 44 |
| Section 1 ^{ère} : L'exemplarité de la Basse-Saxe quant à la régionalisation des transports de passagers | 44 |
| §1 : L'organisation de la Basse-Saxe en matière de transport régional de passagers | 44 |
| A) Les autorités organisatrices du transport de passagers en Basse-Saxe | 45 |
| 21. La source juridique de la compétence transport des AOT de Basse-Saxe | 45 |
| 22. L'organisation de la compétence transport de la LNVG..... | 45 |
| B) Le financement et les coûts d'exploitation, une question maîtrisée ? | 46 |
| 23. Les programmes de financement à moyens et longs termes | 46 |

| | |
|---|----|
| 24. Les investissements, une politique gagnant-gagnant ?..... | 48 |
| §2 : La LNVG, vitrine de l'excellence du transport régional de voyageur en Allemagne | 50 |
| A) Des moyens et des infrastructures conséquents..... | 50 |
| 25. Le matériel roulant | 50 |
| 26. Les infrastructures | 51 |
| 27. Données de cadrage sur les moyens et infrastructures..... | 51 |
| B) ... Adaptés aux besoins des voyageurs. | 52 |
| 28. Des tarifs adaptés à la demande transport | 52 |
| 29. Evaluation de la demande transport | 53 |
| Section 2 nd : La régionalisation du transport de passagers, une aubaine pour la région SUD ?..... | 55 |
| 1§ : Le TER, d'une simple expérience nationale à une réussite régionale ?... | 55 |
| A) Le pari réussi de la régionalisation en Région PACA jusqu'au 1 ^{er} janvier 2002 | 55 |
| 30. Contexte historique | 55 |
| 31. De 1986 à 2002, l'expérience de la régionalisation | 56 |
| B) La régionalisation en région PACA, prometteuse mais lacunaire ?.. | 58 |
| 32. L'organisation du TER sous l'angle de la régionalisation | 58 |
| 33. Données de cadrage sur le transport ferroviaire de passagers en région SUD | 59 |
| §2 : Les transports routiers de passagers en région SUD, alternative viable aux transports ferroviaires saturés | 61 |
| A) La question de la saturation du transport ferroviaire dans la région Sud | 61 |
| 34. Le constat de la saturation du réseau..... | 61 |
| 35. Quelles mesures ? | 62 |
| B) L'organisation des transports routiers de voyageurs dans la région Sud comme alternative aux transports ferroviaires..... | 64 |
| 36. Les LER et lignes interurbaines, alternatives au TER..... | 64 |
| 37. Le transport scolaire de passagers dans la région SUD..... | 65 |
| 2 ^{ème} Partie : La libéralisation du transport de passagers sous l'angle de la régionalisation, une étape obligatoire ? | 67 |
| Chapitre 1 ^{er} : La conception européenne libérale de la politique ferroviaire. | 67 |
| Section 1 ^{ère} : Les textes fondateurs du libéralisme ferroviaire européen | 67 |

| | |
|--|-------|
| §1 : Le coup d'envoi de la libéralisation ferroviaire, la directive 91/440/CEE | 68 |
| | |
| A) L'assainissement comptable des entreprises ferroviaires..... | 68 |
| 38. Les entreprises ferroviaires, simples sociétés commerciales ?..... | 68 |
| 39. La séparation entre gestionnaire d'infrastructure et exploitant des services de transports..... | 70 |
| B) ... Afin de mieux préparer leur mise en concurrence ? | 71 |
| 40. La libéralisation des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire ... | 71 |
| 41. Actes préparatoires à la mise en concurrence..... | 72 |
| §2 : Les livres blancs, et les trois premiers paquets ferroviaires, parents de la libéralisation ferroviaire. | 72 |
| A) Les contours de la politique ambitieuse de l'Union Européenne, les livres blanc | 73 |
| 42. La Commission Européenne, mère d'un nouveau chemin de fer, le livre Blanc de 1996..... | 73 |
| 43. Le plan d'action ambitieux de la Commission Européenne, le livre Blanc de 2001..... | 74 |
| B) Les trois premiers paquets ferroviaires, derniers pas avant la libéralisation du transport de voyageur. | 76 |
| 44. Les deux premiers paquets ferroviaires, la libéralisation du transport de fret..... | 76 |
| 45. Le troisième paquet ferroviaire, l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs. | 77 |
| Section 2 nd : le règlement 1370/2007 et le quatrième paquet ferroviaire parents de la libéralisation du transport régional de voyageurs ?..... | 79 |
| §1 : Le règlement 1370/2007, un modèle de concurrence régulée vue sous l'angle de la régionalisation..... | 79 |
| A) La logique de contractualisation imposée par le règlement OSP..... | 79 |
| 46. L'obligation de contractualisation. | 79 |
| 47. L'incitation à la mise en concurrence..... | 80 |
| B) Une mise en concurrence non généralisée et régulée..... | 81 |
| 48. Une mise en concurrence non généralisée..... | 81 |
| 49. Une mise en concurrence régulée. | 82 |
| §2 : Le quatrième paquet ferroviaire : vers l'obligation de l'appel d'offre..... | 83 |
| A) Le contenu du quatrième paquet ferroviaire | 83 |
| 50. Le pilier technique..... | 83 |

| | |
|---|----|
| 51. Le pilier politique..... | 84 |
| B) Les interrogations relatives au 4 ^{ème} paquet ferroviaire | 85 |
| 52. Une meilleure compétitive du secteur ferroviaire ? | 85 |
| 53. La fin des monopoles, une utopie ou réalité ?..... | 85 |
| 2 nd Chapitre : La crise du transport franco-allemande, à l'origine de la libéralisation ferroviaire ? Focus sur la Basse-Saxe et la Région Sud | 87 |
| Section 1 ^{ère} : La crise monopolistique à l'origine de la libéralisation ? Une perspective franco-allemande | 87 |
| §1 : Le constat de la crise ferroviaire en France et Allemagne au début des années 1990 | 87 |
| A) Les organisations politiques Françaises et Allemandes..... | 88 |
| 54. L'organisation Française historiquement centralisée | 88 |
| 55. L'organisation fédérale Allemande..... | 89 |
| B) L'organisation ferroviaire monopolistique à l'épreuve des organisations politiques Françaises et Allemandes | 90 |
| 56. Les raisons de la crise monopolistique ferroviaire | 90 |
| 57. Un contexte favorable à l'abandon du monopole en Allemagne ? | 90 |
| 58. L'organisation monopolistique à la Française avant 2020. | 91 |
| §2 : Les effets de la crise ferroviaire sur les politiques de transports françaises et allemandes | 93 |
| A) La mise en concurrence généralisée du transport régional Allemand | 93 |
| 59. La généralisation des pratiques concurrentielles contrôlées | 93 |
| 60. Le bilan de la mise en concurrence en Allemagne | 94 |
| B) En France, la tardive libéralisation du transport régional de voyageur. | 96 |
| 61. L'ouverture à la concurrence régulée du transport ferroviaire..... | 96 |
| 62. Les règles de mise en concurrence du transport routier en France | 97 |
| Section 2 nd : Les exemples de la Région Sud et de la Basse-Saxe, une comparaison symptomatique de l'approche des transports régionaux par la France et l'Allemagne..... | 99 |
| §1 : La Basse Saxe, le bon élève ? | 99 |
| A) L'expérimentation audacieuse de la libéralisation en Basse-Saxe | 99 |
| 63. Données de cadrage sur la Basse-Saxe | 99 |

| | |
|--|-----|
| 64. Le bilan de la <i>NordWestBahn</i> , premier opérateur sur le réseau de la LNVG..... | 100 |
| B) Les enseignements tirés de la libéralisation du transport régional en Basse-Saxe..... | 101 |
| 65. Bilan de la libéralisation | 101 |
| <i>Source : LNVG</i> | 102 |
| 66. Enseignement de la libéralisation | 102 |
| §2 : La libéralisation tardive du transport régional de voyageur dans la Région Sud..... | 103 |
| A) La lente mise en œuvre de la libéralisation du transport régional ferroviaire..... | 103 |
| 67. Le contexte imposant une mise en concurrence..... | 103 |
| 68. Les lignes concernées..... | 104 |
| B) La mise en concurrence, une pression pour la SNCF en région SUD ? | 105 |
| 69. Les projets de modernisation de la SNCF en Région SUD. | 105 |
| 70. « Vers un réseau de haute performance »..... | 106 |
| Conclusion | 108 |
| Bibliographie..... | 110 |
| Annexes | 113 |
| Annexe 1 : Dispositions obligatoires et facultatives du décret d'application SRU 2001..... | 113 |
| Annexe 2 : Description de l'offre de villes desservies et de liaison opérées | 114 |