

COMMISSION N°2

« LA GOUVERNANCE DU SYSTEME FERROVIAIRE »

RAPPORT FINAL

La Commission "gouvernance du ferroviaire" a reçu pour mandat d'étudier l'organisation des compétences du secteur ferroviaire, afin de permettre un fonctionnement fluide, efficace et sûr d'un système partagé entre des acteurs multiples. A cette fin, il lui était suggéré les questions suivantes :

- (1) dans un objectif de qualité de service pour les usagers et de bonne gestion des moyens économiques et financiers, quel est le périmètre optimal du gestionnaire du réseau ferré national et comment doit évoluer l'articulation avec la SNCF ?
- (2) indépendamment des questions d'ouverture à la concurrence, faut-il envisager une nouvelle étape de décentralisation régionale, relativement aux services et aux infrastructures ?
- (3) quel modèle pour la gestion des gares et des autres infrastructures de service, notamment les facilités essentielles ?
- (4) plus largement, quel modèle de répartition des compétences entre Etat/collectivités/gestionnaire d'infrastructures/entreprises ferroviaires permet-il un fonctionnement à la fois efficient et sécurisé du système ferroviaire ?

La Commission a étudié les évolutions envisageables du système ferroviaire dans l'objectif de garantir la pérennité de son développement sur le plan économique et l'efficacité de son fonctionnement opérationnel.

La gouvernance recouvre trois composantes fondamentales : (i) l'organisation et la répartition des compétences et des responsabilités ; (ii) les règles applicables dans le secteur, ainsi qu'une capacité de pilotage et d'arbitrage ; et (iii) les processus mettant en interaction les acteurs du système. La définition de règles et de processus adaptés est donc aussi importante pour le bon fonctionnement du système ferroviaire que les aspects institutionnels.

Afin de répondre à ces questions, la commission a décidé de tirer profit pour son analyse des choix réalisés par d'autres pays européens et des retours d'expérience d'autres industries de réseau ayant déjà fait évoluer leur gouvernance. Elle a pour cela auditionné, outre les principaux acteurs du secteur en France (entreprises, organisations professionnelles, experts du monde académique, représentants des collectivités publiques), de nombreuses parties prenantes étrangères. Il a enfin été décidé de ne pas considérer le fret dans ses spécificités propres, les évolutions de gouvernance étant traitées à l'échelle de l'ensemble du transport ferroviaire.

La gouvernance du système ferroviaire doit d'évidence être conçue en lien avec les volets réglementaires et économiques traités par les autres commissions des Assises :

(i) Commission n°1 : l'ouverture à la concurrence progressive des services de transport ferroviaire est un élément décisif pour définir le cadre de toute évolution organisationnelle du secteur : quels que soient les choix retenus en termes de gouvernance, ils devront être conformes à l'objectif d'accès équitable et non discriminatoire de toute entreprise ferroviaire à l'infrastructure et aux facilités essentielles (notamment les gares). L'introduction de la concurrence ne doit pas conduire, dans ses modalités associées de gouvernance, à générer des dysfonctionnements ou coûts supplémentaires qui viendraient annuler les bénéfices attendus en termes de croissance, d'efficacité économique et d'amélioration de la qualité ;

(ii) commission n°3 : l'équation économique du secteur est primordiale, dans la mesure où ni concurrence ni gouvernance ne permettront *a priori* de résoudre l'impasse de financement du secteur ;

(iii) commission n°4 : la gouvernance s'inscrit dans un contexte national marqué par l'existence d'une politique industrielle historiquement organisée autour de la SNCF. A titre d'exemple, la création du système TGV, à la fois en termes d'infrastructures, de matériel roulant et d'exploitation, a largement reposé sur l'engagement et l'expertise de l'entreprise nationale, alors seul opérateur industriel à maîtriser toute la chaîne ferroviaire. Cette politique industrielle s'appuie aussi sur une présence française sur l'ensemble des segments de métier du ferroviaire.

La gouvernance ne peut enfin perdre de vue son objet propre, le ferroviaire. En raison de contraintes technologiques fortes (effet de réseau, mode de transport guidé) et de la nécessaire exigence d'un haut niveau de sécurité, le chemin de fer repose par nature sur une forte imbrication entre ses différentes dimensions techniques (gestion des circulations, entretien de l'infrastructure, programmation et conduite des travaux de maintenance, exploitation des services de transport, relations commerciales entre les entreprises et les usagers voyageurs ou chargeurs, gestion des flux de voyageurs en gares,...). L'importance de ce cadre technique a donné lieu à la constitution d'une culture ferroviaire forte des personnels de la SNCF, au sentiment d'appartenance à un système uniifié et cohérent, à l'origine d'une expérience industrielle reconnue. De ce point de vue, toute évolution de l'organisation du secteur doit prendre en compte cette dimension technique et culturelle particulièrement marquée dans le transport ferroviaire.

I. Constats : un système de gouvernance qui peine à répondre aux attentes multiples des acteurs

A. Encadrée par la réglementation communautaire, la gouvernance du ferroviaire est marquée en France par la présence aux côtés de l'Etat de nombreuses parties prenantes.

1/ Le cadre communautaire en matière de gouvernance

Les textes communautaires relatifs au système ferroviaire sont articulés autour de deux idées fortes : (i) en vue de l'ouverture progressive du secteur à la concurrence, **assurer un accès libre et non discriminatoire des entreprises ferroviaires au réseau et aux facilités essentielles** ; et (ii) **développer le transport ferroviaire et améliorer les liaisons ferroviaires entre Etats membres** (selon une logique de corridors transfrontaliers). La question de la gouvernance du système ferroviaire y est essentiellement abordée du point de vue des exigences minimales nécessaires pour assurer l'absence d'accès privilégié de l'opérateur ferroviaire historique à l'infrastructure, sans identifier cependant de principe d'organisation de référence.

En ce qui concerne l'organisation institutionnelle du secteur, le cadre communautaire repose essentiellement sur deux textes :

- (i) **la directive n°91/440 (1991)**, qui introduit une distinction entre les missions de gestionnaire de l'infrastructure et d'entreprise ferroviaire (fournisseur de services de transport), et oblige les Etats membres à séparer comptablement ces deux missions, "*la séparation organique ou institutionnelle [étant] facultative*" ;
- (ii) **le premier "paquet ferroviaire"¹ (2001)**, qui définit quatre fonctions essentielles devant être assurées par des entités n'étant pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire, afin de garantir une concurrence fluide sur le réseau ; le premier "paquet" définit aussi les principes de tarification de l'utilisation du réseau et exige des Etats membres la création d'un organisme de contrôle indépendant, chargé en particulier de veiller au traitement équitable entre les différentes entreprises ferroviaires.

Les quatre fonctions essentielles définies par le premier paquet ferroviaire concernent : (i) la préparation et l'adoption des décisions concernant la délivrance des licences, (ii) l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons, (iii) l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure, et (iv) le contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services.

2/ Les rôles de l'Etat en matière ferroviaire

L'Etat intervient dans le système ferroviaire avec des rôles multiples. Premièrement, il joue le rôle de stratège du système et mène une politique des transports et d'aménagement du territoire devant profiter au plus grand nombre tout en optimisant les gains socio-économiques, en développant de façon durable le réseau ferré, et en veillant à l'intermodalité avec les autres transports. A ce titre, il peut voir dans l'ouverture à la concurrence un levier de nature à améliorer l'efficacité globale du système. Il est aussi l'actionnaire exclusif du gestionnaire d'infrastructure (RFF) et de l'opérateur historique (SNCF), garant de leur viabilité économique. L'Etat, principal financeur du système, doit s'assurer que ce soutien de premier ordre est employé efficacement. En effet, les ressources publiques dévolues au système ferroviaire représentent plus de 12 Md€ par an, à comparer aux

¹ Directives n°2001/12, n°2001/13 et n°2001/14

21 Md€ de "chiffre d'affaires" du système ferroviaire². Il veille également à ce que la stratégie d'investissement du secteur soit compatible avec ce que les collectivités publiques et le système lui-même sont capables de financer de façon pérenne. Enfin, il lui appartient de définir une politique industrielle pour le secteur, et de faciliter la structuration de la filière ferroviaire française, dans le cadre des Etats généraux de l'Industrie.

3/ La multiplicité des acteurs de l'offre de transport

Alors que les autorités organisatrices de transport avaient essentiellement vocation, depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (1982), à exercer des responsabilités en matière de transports publics urbains, de nouvelles missions leur ont été confiées depuis 10 ans :

- (i) **les Régions sont devenues autorités organisatrices des transports régionaux de voyageurs en 2002**, en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 leur transférant la gestion des TER. Cette gestion se réalise dans le cadre de contrats passés par chaque Région avec la SNCF.
- (ii) **l'Etat est lui-même devenu en 2011 autorité organisatrice pour les trains d'équilibre du territoire**. Là encore, la gestion de ce service de transport s'effectue à travers une convention pluriannuelle avec la SNCF pour les trains d'équilibre du territoire (TET).

La dévolution de ces compétences de transport ferroviaire n'est pas articulée de manière homogène au niveau local : la responsabilité du transport routier de voyageurs est ainsi attribuée aux départements et l'organisation du transport urbain relève, pour l'essentiel, du champ d'action des intercommunalités. La coordination de l'offre de transport collectif au niveau local fait donc intervenir un très grand nombre d'acteurs, à des niveaux de responsabilités différents.

La SNCF, opérateur national historique, détermine de son côté l'offre de trains à grande vitesse et l'offre de transport de marchandises sur le plan national. Les opérateurs de transport deviennent néanmoins pluriels sur le réseau français depuis l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence en 2006. Depuis le 13 décembre 2009, une deuxième étape a été franchie avec l'ouverture à la concurrence des lignes internationales voyageurs, diversifiant un peu plus l'offre de transport.

B. La gouvernance du ferroviaire français est mise en difficulté par son fractionnement et son manque de lisibilité à un moment où une organisation solide est nécessaire pour faire face aux transformations à venir.

1/ Un modèle de gestion de l'infrastructure fractionné et unique en Europe, source d'inefficacités

La loi du 13 février 1997³ instituant Réseau Ferré de France (RFF) a constitué une rupture par rapport à l'organisation française reposant jusque là sur un opérateur intégré portant seul les missions et les responsabilités du transport ferroviaire en France, la SNCF. Par cette loi, le législateur a transmis à RFF la responsabilité du réseau ferré national et mis fin à la pleine maîtrise de la SNCF sur l'infrastructure ferroviaire, même si dans un même temps il réaffirmait le monopole et l'unité organique de la SNCF en imposant à RFF de déléguer la gestion de l'infrastructure à la SNCF.

La réforme de 1997 poursuivait en réalité trois objectifs : (i) répondre à l'exigence européenne d'une séparation comptable entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire (directive n°91/440) ; (ii) libérer la SNCF de la dette historique du ferroviaire ; (iii) permettre à l'Etat d'assumer à travers RFF, « stratège du réseau », ses responsabilités dans l'étude, le financement et le développement des infrastructures. Cette réforme s'inscrivait également dans un contexte social spécifique, qui a conduit à éviter un transfert des effectifs de la SNCF vers une nouvelle structure opérationnelle.

La réforme de 1997 a ainsi conservé les missions opérationnelles de gestion de l'infrastructure au sein de la branche Infrastructures de la SNCF (SNCF Infra), désignée comme gestionnaire d'infrastructure délégué, sans avoir initialement pour objet de toucher au positionnement des savoir-faire relatifs à la maintenance et l'exploitation du réseau. A la différence de la majorité des autres pays membres de l'UE, qui ont fait un choix clair de gouvernance, le système français se trouve dans une situation intermédiaire par rapport à (i) la séparation complète entre un gestionnaire d'infrastructures autonome disposant des moyens d'assurer lui-même ses missions et des entreprises ferroviaires consacrées uniquement à la production de services de

² Rapport du Conseil d'analyse stratégique, ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de personnes, octobre 2011, p.30-32

³ Loi du 13 février 1997 n°97-135 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF) en vue du renouveau du transport ferroviaire

transport et (ii) l'intégration des fonctions de gestion de l'infrastructure et de services de transport au sein d'un même groupe. En choisissant de confier la responsabilité de la gestion de l'infrastructure à un établissement public distinct de l'entreprise ferroviaire historique tout en laissant à cette dernière l'essentiel des moyens opérationnels de gérer et d'entretenir le réseau ferroviaire, la France a réalisé une réforme singulière et une séparation incomplète.

Pour exercer pleinement les responsabilités et compétences liées à son objet social, RFF s'est cependant progressivement vu attribuer de nouvelles fonctions, accentuant une hybridation déjà unique en Europe⁴. L'évolution historique de la séparation entre RFF et son gestionnaire délégué – la SNCF – comporte des aspects de gouvernance positifs pour la puissance publique (meilleure connaissance de l'état de l'infrastructure et de son coût) mais engendre un manque de coordination aux interfaces du système et des coûts de transaction. En effet, dans un secteur où les recettes commerciales ne couvrent pas les coûts du réseau (le coût total du système ferroviaire français, y compris financement des retraites des cheminots, représentait en 2009 plus de 21 Md€, dont 12 Md€ sont couverts par des subventions publiques et 9 Md€ par des recettes commerciales apportées par les usagers voyageurs et chargeurs)⁵, en raison notamment d'investissements insuffisamment rentables malgré des financements publics sous tension, chaque établissement poursuit ses intérêts financiers propres, sans optimisation générale des coûts du ferroviaire. Il en résulte une défiance et un épuisement des équipes, caractérisés par une mécanique contractuelle complexe, et la multiplication des dispositifs de contrôle sur les équipes de la SNCF, sans donner pour autant les moyens souhaités par RFF pour remplir ses missions.

Ainsi, le statu quo actuel apparaît largement intenable ; il rend nécessaire le regroupement des compétences de gestion de l'infrastructure, aujourd'hui éclatées entre la branche Infrastructures de la SNCF et RFF, dans le but : (i) de garder une perspective industrielle, en rapprochant les acteurs en conception et en opérationnel, gage d'expertise et de qualité du réseau ferroviaire ; (ii) d'optimiser la planification des capacités du réseau entre sillons (circulations) et plages travaux (maintenance), afin de maîtriser les coûts de l'infrastructure et (iii) enfin, de réduire les interfaces coûteuses liées à l'éclatement des compétences.

Au vu de ce qui précède, la Commission conclut qu'un regroupement de l'ensemble des compétences de gestion de l'infrastructure de RFF et SNCF Infra sous un management unique est nécessaire. Tout ajustement intermédiaire risque d'accentuer les dysfonctionnements opérationnels, les coûts de gestion, et la démotivation du personnel ferroviaire.

2/ Les limites du pilotage stratégique de l'Etat en matière ferroviaire

La situation actuelle en matière d'organisation de la gestion de l'infrastructure est largement due aux limites du pilotage du secteur par l'Etat. Au lieu de viser une organisation cible bien définie, vers laquelle tendre, éventuellement en plusieurs étapes, l'Etat a choisi d'attribuer progressivement des missions nouvelles à RFF⁶ sans en tirer les conséquences sur l'architecture générale du système ferroviaire : cette lacune a obligé les établissements publics eux-mêmes à recourir à l'arbitrage systématique de l'Etat pour chacun de leurs désaccords, détournant par là même l'Etat de son rôle de stratège. L'ajustement graduel du système, en partie lié à l'application des textes communautaires, et contraint par les hypothèses initiales de la réforme de 1997, nuit aujourd'hui fortement à la lisibilité du système pour les personnels des deux établissements, induisant une forte démotivation. Ce manque de lisibilité rejaillit également sur les décisions stratégiques de RFF et la SNCF, dont les conséquences devraient peser encore longtemps sur le fonctionnement du système ferroviaire, les décisions d'investissement dans le secteur ferroviaire se caractérisant par des cycles particulièrement longs.

Ce manque de pilotage stratégique s'est notamment traduit par une fuite en avant financière en matière de planification des investissements sur le réseau ferroviaire. Globalement, et malgré des concours publics qui s'élèvent à 12 Md€ par an, le système ferroviaire est déséquilibré de plus de 1 Md€ chaque année pour son seul fonctionnement. L'effort de régénération exceptionnel du réseau, destiné à le maintenir en état et à en réduire les coûts d'exploitation, s'accompagne du choix de l'Etat de concentrer l'essentiel des moyens

⁴ Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2010, l'exploitation est assurée au sein de la branche Infrastructures de la SNCF de façon autonome par la direction de la circulation ferroviaire (DCF) agissant pour le compte et sous l'autorité fonctionnelle de RFF.

⁵ Rapport du Conseil d'analyse stratégique, ouverture à la concurrence des services ferroviaires de transport de personnes, août octobre 2011, p.30-32

⁶ RFF s'est vu confier l'allocation et la gestion des capacités en 2003, la maîtrise d'ouvrage directe en 2004, le pilotage de l'entretien et de l'exploitation du réseau en 2007 (au lieu d'une simple délégation), des opérations pilotées en direct sans SNCF Infra à partir de 2008, le pilotage de la DCF dès sa mise en place en 2010.

financiers d'investissement ferroviaire dans le développement de nouveaux projets de LGV. Or, la dette de RFF atteint près de 30 Md€ et sa progression prévue pour les années suivantes devrait contraindre sa capacité à financer les investissements sur le réseau. Cette croissance non maîtrisée de l'endettement reflète en définitive une gouvernance des investissements défaillante. **Plusieurs solutions ont pu à cet égard être évoquées en Commission, afin de mieux allouer les ressources publiques aux besoins prioritaires.** Il en est ainsi de la définition d'une "règle d'or" dans le financement des futurs projets, ou encore d'une procédure d'approbation de tout nouveau projet de ligne après évaluation par une autorité indépendante (actuellement, les textes attribuent ce rôle au commissariat général à l'investissement⁷; cette mission a été confirmée lors du conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011 sous la présidence du Président de la République) dont la mission serait de vérifier sa pertinence socio-économique et sa viabilité pour le système ferroviaire. La Commission relève que ces pistes ont été retenus par la Commission chargée de l'économie du ferroviaire, et s'y associe.

Comme le propose également la Commission sur l'économie du ferroviaire, la clarification des flux de financement du ferroviaire devrait enfin faire supporter aux décideurs la charge financière afférente. Dans la situation actuelle, les responsabilités sont enchevêtrées entre les collectivités publiques : ainsi les régions participent-elles au financement des grandes infrastructures nationales, tandis que l'Etat prend en charge une part importante de l'exploitation des services TER.

3/ Les incertitudes d'un contexte communautaire en évolution

Le cadre communautaire relativement souple en matière d'organisation institutionnelle du secteur ferroviaire a permis aux Etats membres de préserver leurs organisations nationales, d'où une variété de choix de gouvernance dans l'Union Européenne. **Fin 2009, la Commission européenne a toutefois envoyé un avis motivé à 21 États membres pour transposition incomplète ou incorrecte du premier paquet ferroviaire.** Les principaux griefs portaient notamment sur la gouvernance institutionnelle du ferroviaire, à savoir l'indépendance des gestionnaires d'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires, et l'absence d'un régulateur indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour résoudre les problèmes de concurrence dans le secteur ferroviaire.

Ces avis motivés ont donné lieu, en 2010 à la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne contre 13 États membres⁸ pour transposition incomplète ou incorrecte du 1^{er} paquet ferroviaire. Les contentieux visent tout autant les modèles où le gestionnaire d'infrastructure est regroupé avec l'opérateur historique au sein d'une holding, que ceux où le gestionnaire d'infrastructure n'a aucun lien avec l'opérateur historique. La France figure parmi les Etats poursuivis, la Commission européenne lui reprochant (i) une indépendance insuffisante aux plans juridique, organisationnel et décisionnel de la direction des circulations ferroviaires (DCF), entité au sein de la SNCF chargée pour RFF de la gestion des sillons et de l'exploitation du réseau ; et (ii) un déficit de mesures d'incitation à la performance⁹, y compris en matière de réduction des coûts de gestion du réseau.

Pour remédier à ces nombreuses difficultés d'interprétation, la Commission européenne a proposé fin 2010 une refonte du premier paquet ferroviaire, afin de simplifier et consolider la législation communautaire actuelle. Ce projet de refonte ne dit rien d'une éventuelle libéralisation du trafic national de voyageurs ou de l'obligation d'une séparation institutionnelle entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire. Les principales modifications proposées en matière de gouvernance portent notamment sur le renforcement des pouvoirs des régulateurs nationaux et sur l'indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle des "facilités essentielles de service" (gares, ateliers d'entretien) par rapport à l'entreprise ferroviaire historique, afin de prévenir un conflit d'intérêt. La proposition de refonte a été adoptée par le Parlement européen en novembre 2011. La Commission européenne poursuit sa réflexion sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs et a annoncé qu'un quatrième paquet ferroviaire serait soumis aux institutions communautaires en 2012.

⁷ « Le commissaire général à l'investissement est chargé de veiller, sous l'autorité du Premier ministre, à la cohérence de la politique d'investissement de l'Etat » (décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement).

⁸ Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Irlande, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovénie et République tchèque

⁹ Le premier paquet ferroviaire prévoit en effet l'établissement d'un système d'amélioration des performances au niveau de la tarification de l'infrastructure.

La logique suivie par la Commission européenne semble similaire à celle qui a présidé à l'ouverture à la concurrence des autres industries de réseau (énergie, télécom), dont le but est d'assurer des conditions garantissant la neutralité de l'accès à l'infrastructure entre les nouveaux entrants et les opérateurs historiques. L'expérience montre une pression croissante des autorités communautaires et des autorités nationales de concurrence en faveur d'une indépendance stricte entre gestion d'infrastructure et fourniture de services dans les monopoles intégrés, et une place accrue du régulateur en ce qui concerne la détermination des tarifs et les obligations de transparence en matière comptable et de qualité de service. Néanmoins, moyennant le respect de ces exigences d'indépendance fonctionnelle, la possibilité de maintenir une intégration au sein des anciennes entreprises historiques (France Télécom, EDF) a été prévue dans les paquets communautaires Télécom et Energie.

Dès lors que l'Etat français souhaiterait sécuriser cette solution pour le secteur ferroviaire, l'analyse montre qu'il serait nécessaire de le clarifier au niveau communautaire, les solutions provisoires et non explicitées étant par nature fragiles sur le plan juridique. Sur ce dernier point, il y a un intérêt à une solution qui, sans nuire aux effets bénéfiques de la concurrence, serait pleinement opérationnelle pour le transport ferroviaire. La question est cruciale en zone urbaine dense et en cas de situations perturbées, pour lesquels des règles claires et auditables d'impartialité semblent préférables à des "murailles de Chine" raccourcissant les temps de réaction. La SNCF relève de son côté le paradoxe de la situation actuelle du ferroviaire, dans lequel à l'inverse des autres services d'intérêt général en France (EDF, France Télécom, La Poste), il a été fait le choix de séparer sur le plan organisationnel les fonctions de l'ancien monopole national, alors même que le transport ferroviaire est sans doute le plus contraint sur le plan technique.

4/ Un manque de lisibilité et de transparence pour les différents acteurs

Dans le paysage ferroviaire actuel, les acteurs se sont multipliés tandis que les compétences se sont inextricablement mêlées, voire emmêlées. Il en résulte un dialogue difficile à construire entre le client final, les élus locaux, RFF et les entreprises ferroviaires dont la SNCF.

Selon les régions, l'exploitant SNCF, qui reçoit chaque année près de 3 Md€ de leurs budgets (dont 2 Md€ financés sur la base de dotations de l'Etat) pour l'exploitation et l'investissement dans les TER, éprouve toujours des difficultés, malgré ses évolutions récentes, à engager d'une part un dialogue transparent et serein sur la structure des coûts liés au transport ferroviaire, et d'autre part à accepter que les régions jouent jusqu'au bout leur rôle d'autorités organisatrices. La clarification du rôle de chacun des acteurs apparaît donc nécessaire et la nouvelle organisation devra assurer une répartition cohérente des rôles de chacun des acteurs et des instances de concertation.

Le Manifeste des Régions sur le transport ferroviaire des voyageurs plaide pour la simplification et la clarification de la gouvernance, en proposant de confier un rôle de chef de file aux Régions de province en charge de coordonner les politiques de mobilités des différentes autorités organisatrices de transport. Néanmoins, ce renforcement de la régionalisation ne saurait aller dans le sens d'une compétence régionale de la gestion du réseau qui consacrerait son démembrement. L'Association des Régions de France (ARF) insiste enfin sur le fait que la prise en charge directe du financement des TER par les régions ne pourrait se faire sans une garantie de maintien du niveau de la redevance actuelle versée par l'Etat, ce qui ne saurait passer par une fongibilité au sein de la dotation globale de fonctionnement.

La Commission relève de son côté de la part de la SNCF une volonté de transparence des coûts du TER, par une régionalisation de son organisation, qui semble de nature à répondre sur ce point à la préoccupation de l'ARF.

5/ La gestion et l'accès aux gares en tant que facilités essentielles

La gestion des gares est une illustration du besoin de clarification de la gouvernance. En effet, cette activité rassemble un propriétaire (l'Etat), un gestionnaire de gares (Gares & Connexions, branche de la SNCF), des clients et financeurs (entreprises ferroviaires, AOT nationales et régionales), un co-propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure (RFF)¹⁰, des voyageurs, des opérateurs économiques (concessionnaires, commerçants en gare), des utilisateurs non-financeurs (autres réseaux de transport, autorités locales en charge de l'urbanisme) et des riverains.

¹⁰ Une partie des installations en gares (quais longitudinaux, franchissement des voies) appartient à RFF qui en confie la gestion à la SNCF par voie de convention rémunérée en vertu de l'article L.2111-10 du Code des transports.

A cette pluralité d'acteurs, se superposent une hétérogénéité des sites et une multiplicité des fonctions. En effet, encadrée par de fortes contraintes de sécurité, cette activité croise l'expertise de l'exploitation du système ferroviaire (circulation, affectation des voies), d'aménagement urbain et de valorisation foncière. La Commission a noté l'exigence dans la perspective de l'ouverture à la concurrence d'un accès équitable aux gares et aux services qu'elles assurent¹¹. En ce qui concerne la tarification des prestations régulées en gare (accès aux quais, mise à disposition d'espaces, etc.), c'est l'Autorité de régulation des activités ferroviaires qui a la mission d'en évaluer le juste niveau dans le cadre légal.

Dans ce contexte, la Commission a étudié quatre questions de gouvernance : (i) d'une part, comment adapter la gouvernance au sein de la SNCF dans la perspective d'un accès équitable pour les nouveaux entrants ? ; (ii) à quelle activité adosser de façon la plus efficace la gestion des gares ? ; (iii) dans une logique d'aménagement du territoire, quelle gouvernance adopter ? et enfin (iv) quels sont les mécanismes permettant d'assurer le juste niveau de la tarification en gare ?

Sur le point (i), la Commission a relevé l'adoption prochaine d'un décret, après consultation du comité des finances locales, des régions, de l'Autorité de la concurrence et du régulateur ferroviaire (ARAF), qui prévoit un renforcement des garanties de transparence de la gestion des gares et de l'autonomie de cette activité au sein de la SNCF ; elle a pris note que ce texte précisait le modèle économique des gares, en prévoyant une participation des activités non régulées (locations d'espaces) aux activités régulées. Sur le point (ii), la Commission a constaté à la fois l'absence de réponse uniforme en Europe et le statut particulier du métier de gestionnaire de gare ; elle a également relevé le caractère fructueux de la coopération entre RFF et SNCF Gares et Connexions. Sur le point (iii), elle a jugé intéressante le dispositif prévu par le projet de décret sur les gares de créer une instance permanente associant les parties prenantes sous l'égide de la région, en tant qu'autorité organisatrice ferroviaire, qui déciderait à une maille géographique adaptée de la politique de service, des investissements et des synergies. Enfin, s'agissant du point (iv), le décret à venir prévoit un contrôle de l'ARAF sur la tarification des prestations régulées en gare (accès aux quais, mise à disposition d'espaces, etc....).

Ces réponses constituent des éléments de progrès qu'il appartient à l'Etat, aux autorités organisatrices, à SNCF Gares et Connexions et à RFF de mettre en œuvre, et dont le bon accomplissement constitue un préalable à des évolutions de réformes futures, qui ne pourraient être reconsidérées que dans une réforme d'ensemble de la gouvernance du système ferroviaire.

6/ Les attentes des personnels : une clarification de l'avenir du secteur

Les nombreux dysfonctionnements opérationnels dans la gestion de l'infrastructure, de même que l'absence de pilotage stratégique du secteur par l'Etat, constats partagés par l'ensemble des acteurs auditionnés, créent une perte de repères et une lassitude des personnels, qui voient les cloisonnements se multiplier et souffrent d'un manque de vision sur l'avenir de leurs métiers. Tous les syndicats auditionnés par la Commission ont ainsi exprimé leur crainte d'une dilution progressive de leurs expertise et savoir-faire, qui aurait des conséquences à terme sur la fiabilité et la qualité du service pour les usagers et sur le niveau de sécurité. Les personnels sont donc convaincus que le système nécessite, avec des solutions certes différentes selon les intervenants, une simplification salvatrice.

Propositions :

- 1/ Le regroupement des compétences du gestionnaire d'infrastructure (RFF) et du gestionnaire d'infrastructure délégué (SNCF Infra) est l'un des principaux enjeux de réforme du secteur ferroviaire.**
- 2/ La gouvernance des investissements doit être réformée, selon les propositions avancées par la Commission sur l'économie du ferroviaire, à savoir améliorer les projets à travers une expertise tierce et définir une "règle d'or" dans le financement des futurs projets.**
- 3/ La Commission a marqué un intérêt pour la proposition de l'ARF d'instituer la Région en tant que coordinateur des politiques de mobilité des différentes autorités organisatrices de transport. En outre, elle a reconnu la nécessité d'une meilleure concertation des acteurs du ferroviaire avec les collectivités locales ainsi que d'une réelle coordination des régions avec l'Etat en tant qu'autorité organisatrice des transports.**

¹¹ Article L.2123-1 du Code des Transports ; avis de l'Autorité de la Concurrence n°11-A-15 du 29 septembre 2011.

La Commission reprend également à son compte le souhait des régions d'une simplification de la répartition des compétences dans le ferroviaire et d'une plus grande transparence. Dans ce sens, elle prend note de l'engagement de la SNCF d'une plus grande transparence des coûts du TER, le cas échéant par une "régionalisation" de son organisation.

4/ La Commission appelle aussi à poursuivre la clarification de la gestion et de la gouvernance des gares et à l'inscrire dans le cadre de la réforme d'ensemble du système ferroviaire. La mise en application du décret sur les gares constitue une première réponse en renforçant les garanties de transparence et d'équité dans l'accès aux gares. La question du positionnement de la branche Gares et Connexions ne pourrait se poser que dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la gouvernance (voir partie II). La Commission retient enfin l'idée de la mise en place, selon une maille géographique à définir, d'une instance permanente associant les parties prenantes dans la gestion des gares sous l'égide des régions.

A l'issue de cette analyse d'ensemble de la gouvernance du système ferroviaire, la Commission a pu constater une préoccupation convergente de l'ensemble des acteurs auditionnés sur l'organisation de la gestion de l'infrastructure en France. Constatant l'importance de cette réforme en termes d'efficacité économique, de lisibilité et de qualité de service, ainsi que son caractère prioritaire, elle a choisi d'en approfondir les voies d'évolution selon deux scénarios.

II. Vers un système français de gouvernance du système ferroviaire

Une fois constatés les dysfonctionnements du système français, la Commission s'est attachée à étudier quel pourrait être le schéma cible d'organisation du secteur ferroviaire national. Elle a pour cela auditionné des experts venus lui présenter les modèles mis en place dans différents pays européens (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse), ainsi que les organisations découlant de l'ouverture à la concurrence d'autres industries de réseau (télécom, électricité).

A. L'analyse des modèles étrangers permet de tirer des leçons pour la réforme du système français

1/ Les critères d'évaluation des modèles d'organisation

Pour évaluer les évolutions possibles de regroupement des métiers de gestion de l'infrastructure, la Commission a défini des critères d'évaluation tenant compte des spécificités françaises, en s'attachant à privilégier le caractère opérationnel et efficient des modes d'organisation du ferroviaire. Ces critères qui figurent en annexe du présent rapport sont les suivants : (1) la qualité de service sur le réseau (fiabilité, sécurité) ; (2) le coût et la performance économique de la gestion de l'infrastructure ; (3) le maintien de l'expertise métiers et des capacités d'intervention des personnels sur le réseau ; (4) l'acceptabilité sociale ; (5) la conformité à la réglementation communautaire et aux exigences de transparence vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes (AOT notamment) et (6) la contribution à la dynamique de la filière industrielle ferroviaire française.

Cette analyse comparée a permis, sur la base des critères définis, d'identifier des forces et facteurs de vigilance qui ont orienté les travaux de la Commission. Elle relève néanmoins le caractère relatif de l'analyse des modèles étrangers, les contextes nationaux (investissement et état du réseau, pratique de la régulation, maturité de l'ouverture à la concurrence) influençant les avantages/inconvénients de chaque solution.

2/ Les conclusions des études des modèles étrangers

Plusieurs études récentes¹² concluent à l'absence de corrélation entre l'organisation choisie (séparation, intégration) et le degré d'ouverture à la concurrence, la croissance des parts de marché du fret ferroviaire, ou le niveau de sécurité du système. De ce point de vue, ceci laisse au gouvernement une marge de manœuvre, dans les limites du respect de la réglementation communautaire applicable. En revanche, plusieurs principes de bonne gouvernance ont pu être identifiés comme des facteurs clés de succès des réformes ferroviaires.

¹² J. Drew & C. Nash, *Does vertical separation always make sense?*, Railway Gazette International, (octobre 2011) ; Steer Davies Gleave, *L'impact de la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport dans le secteur ferroviaire de l'Union européenne*, rapport commandé par la Parlement européen, (mai 2011).

(1) Une vision et implication fortes de l'Etat : le volontarisme de l'Etat fédéral lors de la réforme ferroviaire de 1994 en Allemagne, le rôle du Parlement suédois dans la réforme de 1988 et la gestion par l'administration suédoise de l'ensemble des infrastructures de transport (fer, route, aérien) montrent que, quelles que soient les organisations, l'ambition et le rôle actif des pouvoirs publics sont déterminants dans la réforme et la qualité d'ensemble d'un mode de transport subventionné comme le ferroviaire. Cette demande existe de la part de l'ensemble des parties prenantes (régions, personnel...), qui attendent de l'Etat la définition des objectifs, et d'être pleinement mises en responsabilité au plus près du terrain pour prendre les décisions.

(2) Des principes de financements clairs et responsabilisant : les équilibres financiers du système ferroviaire constituent une préoccupation commune à l'ensemble des expériences étrangères. Il s'agit de s'assurer qu'il existe un cadre de gouvernance qui assure dans le long terme une allocation optimale des ressources publiques disponibles. Compte tenu du contexte des finances publiques et de la situation financière du ferroviaire, la priorité accordée à la maintenance du réseau existant sur son extension constitue un facteur décisif. De la même manière, un contrat pluriannuel de financement de la gestion de l'infrastructure appuyé sur des indicateurs de qualité et un dispositif d'incitations à la productivité – régime de performance – est unanimement considéré comme une procédure indispensable à l'efficacité du système ferroviaire. Enfin, il est nécessaire de rétablir des principes de gestion simples et de donner aux responsables la maîtrise des leviers de coût et de productivité disponibles.

(3) Un régulateur renforcé et des règles de transparence : le renforcement des compétences et des moyens du régulateur (ARAF) constitue un levier de changement, à mesure que se multiplient les intervenants dans le ferroviaire. En plus du respect de l'équité d'accès au réseau entre les entreprises ferroviaires, il doit disposer des compétences permettant de superviser les règles de partage des capacités disponibles et celles présidant à la tarification des sillons, qui conditionnent l'équation économique du secteur. Au-delà du renforcement du régulateur (ARAF), les fonctions régaliennes (politique ferroviaire industrielle, sécurité, stratégie sur le réseau) doivent garantir un pluralisme d'expertise, ce qui pose la question de leur organisation. Ainsi, un périmètre suffisamment large, plutôt qu'un émiettement institutionnel, semble de nature à garantir la mutualisation des compétences au meilleur coût, ainsi qu'une vision stratégique du secteur. Des règles de transparence dans un code d'accès au réseau, sur le modèle britannique, édictées par l'ensemble des parties prenantes et approuvées par le régulateur, complèteraient les réformes institutionnelles.

(4) Dans une perspective assumée vis-à-vis de l'ouverture à la concurrence, une cible avec un calendrier clair de réformes : la lassitude des personnels constatée par la Commission rend les risques de rupture de la courbe d'expérience et de retrait de la perspective industrielle réels, alors qu'il s'agit d'un actif et d'une force pour le système ferroviaire français. Cet impératif impose un objectif clair d'organisation du secteur, assorti d'un calendrier volontariste et cohérent avec les décisions d'ouverture à la concurrence, à même de mettre l'entreprise face aux exigences du client. Les années à venir seront en effet décisives pour la place des entreprises françaises, au cœur de l'Europe du ferroviaire mais aussi à l'international face à la montée en puissance de nouveaux concurrents. Elles ne peuvent être abordées en situation d'instabilité institutionnelle, sans nuire à l'implication forte des personnels. Un choix adapté aux spécificités françaises et suffisamment stable doit donc être fait, en s'appuyant sur le dialogue social.

Propositions :

La Commission a constaté que le statu quo institutionnel dans la gestion de l'infrastructure n'est pas tenable.

La Commission insiste donc sur le besoin d'afficher à court terme une perspective claire d'évolution du système français de gouvernance pour donner une visibilité aux équipes de RFF et la SNCF. Dans ce but, la Commission recommande l'adoption avant la fin 2012 d'une loi-cadre définissant globalement les modalités d'évolution du système ferroviaire, notamment le schéma d'organisation. Cette perspective permettra le franchissement des étapes nécessaires à sa mise en œuvre, sur la base d'une concertation avec les personnels et d'un projet d'entreprise.

La Commission considère que le choix d'un schéma de gouvernance devrait être fait en cohérence avec le calendrier d'élaboration du 4^{ème} paquet ferroviaire afin de définir une position française suffisamment en amont.

B. Analyse des propositions de regroupement des compétences de gestion de l'infrastructure présentées à la Commission

En vue d'un regroupement des métiers de gestion de l'infrastructure sous une direction unique, et en écartant le statu quo et les arrangements intermédiaires, la Commission s'est attachée à analyser les propositions présentées par RFF et la SNCF, à savoir respectivement l'évolution vers un modèle séparé de gestion de l'infrastructure (comme en Grande-Bretagne ou Suède par ex.) ou une forme de réintégration des métiers au sein d'un groupe pivot (comme en Allemagne par ex.).

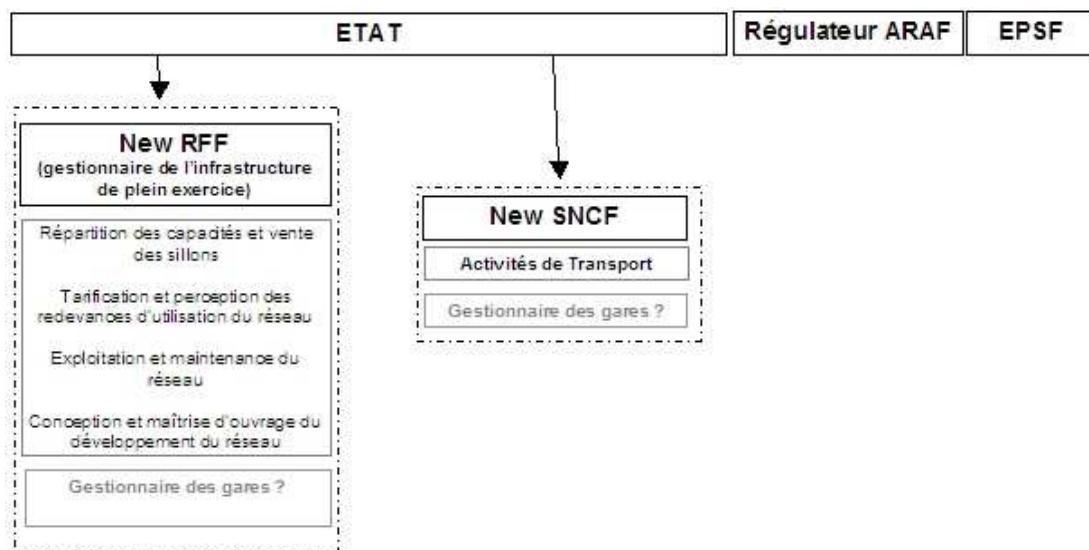
1/ L'approfondissement de la séparation institutionnelle proposé par RFF

a) Présentation générale

RFF propose l'unification des missions de gestion de l'infrastructure au sein d'une même entreprise publique, dont le seul actionnaire serait l'Etat, avec 4 métiers fondamentaux : (i) la répartition des capacités et la vente des sillons, (ii) la tarification et la perception des redevances d'utilisation du réseau, (iii) l'exploitation (circulations des trains) et la maintenance (état du réseau) et (iv) la conception et la maîtrise d'ouvrage du développement du réseau. Ce gestionnaire de plein exercice serait responsabilisé au travers d'un contrat pluriannuel.

Cette proposition de RFF consiste à approfondir la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique, qui formeraient deux entités parfaitement distinctes. Cette dernière, sans aucun lien institutionnel avec le gestionnaire d'infrastructure, se retrouverait au même niveau de relation vis-à-vis de l'infrastructure que les nouveaux entrants. La question du rattachement au sein du gestionnaire d'infrastructure de la branche Gares et Connexions de la SNCF pourrait alors se poser, même si la spécificité des métiers du gestionnaire des gares a été reconnue.

Le graphique ci-dessous illustre le schéma proposé.



b) Analyse : avantages et inconvénients

Avantages

- Ce modèle, qui serait en principe parfaitement euro-compatible (les contentieux en cours avec les Etats ayant adopté ce modèle ne concernent pas le principe d'organisation retenu mais plutôt d'autres manquements à la législation communautaire, par exemple la faiblesse des autorités de régulation nationales), présente *a priori* l'avantage de la stabilité institutionnelle. En garantissant la neutralité des choix de gestion de l'infrastructure vis-à-vis des entreprises ferroviaires, il ne nécessiterait pas la mise en place de "murailles de Chine", qui perturbent le fonctionnement opérationnel de la majorité des systèmes en holding actuellement en vigueur dans les pays de l'Union européenne, et qui ont vocation à faire l'objet d'un contrôle renforcé des autorités nationales de concurrence ;

- Le modèle, à l'organisation clarifiée par rapport au statu quo, offrirait également l'avantage d'être parfaitement lisible pour les nouveaux entrants, qui n'auraient en outre pas de raison de craindre un éventuel traitement non équitable par rapport à l'entreprise historique.
- Il a également pour intérêt de fixer des objectifs de performance propres à la gestion de l'infrastructure et distincts de ceux fixés à l'exploitation des services de transport, contrairement au modèle complètement intégré (comme cela a été le cas de la SNCF d'avant 1997), qui peut conduire à minorer les fonctions de gestion de l'infrastructure ;
- Enfin, il donne à l'Etat un pluralisme des expertises et des remontées d'informations.

Inconvénients

- Comme l'a montré le rapport McNulty pour l'expérience britannique¹³, ce modèle ferait cependant naître un risque de divergence des intérêts entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, qui pourrait nuire à l'optimisation globale du système en termes de coût, de niveau et de qualité de service. Ainsi, les caractéristiques de l'infrastructure n'étant pas intangibles, celle-ci évolue en fonction des services que l'on souhaite assurer, ce qui nécessite une coordination efficace entre la gestion de l'infrastructure (circulations, choix techniques sur le réseau) et exploitation du matériel roulant. Ceci a d'ailleurs amené le rapport McNulty à préconiser pour le système ferroviaire britannique de revenir au niveau local, dans certains cas particuliers, à un modèle intégré par le système des franchises.
- La même logique de cloisonnement présente un risque de perte d'une certaine expertise, des savoirs et des métiers, particulièrement dommageable pour réagir efficacement aux situations perturbées. C'est ce qui conduit à envisager avec une certaine réserve une telle séparation en zone dense urbaine où il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur une coopération étroite, permanente et réactive entre le gestionnaire d'infrastructure et le ou les exploitants.
- Dans le cas français, le choix d'une séparation devrait en outre tenir compte de plusieurs risques spécifiques : (1) d'une part, les organisations syndicales de la SNCF sont majoritairement réticentes à ce schéma, qui constituerait un "démembrement" de leur établissement ; or, la mise en place de ce modèle nécessiterait le transfert des personnels de la DCF et de SNCF Infra vers RFF, qui serait difficile à organiser sans un minimum d'appropriation ; (2) par ailleurs, le système ferroviaire français s'est structuré autour d'un champion national, la SNCF, seul capable à l'avenir de proposer une offre intégrée à l'international, sur le modèle de la Deutsche Bahn¹⁴ ; au niveau national, si le modèle séparé offre plus de lisibilité dans l'organisation industrielle du système et permet peut-être de faire émerger une diversité d'expertise et un tissu industriel de PME sur certains segments de gestion d'infrastructure (l'audition de Syntec par la Commission montre que les ingénieries souffrent parfois du monopole de la SNCF sur les règles et spécifications techniques), la mise en œuvre d'importantes ruptures technologiques et la constitution d'une offre industrielle efficace à l'export sont extrêmement dépendante d'un chef de file, et de la bonne cohésion entre les différents acteurs, qui serait nécessairement plus compliquée avec une multiplication de ceux-ci.

- A ce stade, le schéma de RFF propose un rattachement trop graduel des blocs de compétences de la branche Infrastructures de la SNCF (DCF, puis équipes de maintenance) qui prolongerait le statu quo actuel pendant une longue période, au risque d'accentuer les dysfonctionnements opérationnels constatés par la Commission, ce qui serait inacceptable pour les personnels concernés et difficile d'un point de vue opérationnel.

c) Conditions à la mise en place du schéma proposé par RFF

- La mise en place d'un modèle séparé en France telle que le conçoit RFF serait nécessairement longue et complexe, le nombre d'employés de SNCF-Infra à transférer vers RFF (50 000 au total) étant largement supérieur à la taille de l'entité d'accueil (1 200 actuellement). Cela nécessiterait donc d'organiser soigneusement le maintien des compétences, grâce à un projet motivant autour duquel pourraient se fédérer les personnels. La proposition de RFF ne peut donc se concevoir que sur la base d'un regroupement

¹³ Sir Roy Mac Nulty, *Realising the potential of GB Rail, report of the Rail Value for Money Study*, mai 2011

¹⁴ La Deutsche Bahn a ainsi pu par exemple remporter en 2009 un marché de 17 Md€ pour la planification, la construction et la gestion de plusieurs voies ferrées au Qatar

¹⁵ La Deutsche Bahn a ainsi pu par exemple remporter en 2009 un marché de 17 Md€ pour la planification, la construction et la gestion de plusieurs voies ferrées au Qatar

d'ensemble des personnels de gestion de l'infrastructure de RFF et SNCF Infra, voire de Gares & Connexions au moyen d'un accompagnement social sécurisant.

- L'adoption de ce modèle constituerait en outre un changement de paradigme pour la filière industrielle ferroviaire, nécessitant des structures souples de coordination et des mécanismes d'incitation efficaces pour aligner les intérêts des acteurs sur le plan du développement industriel et de la gestion commune des systèmes d'information par exemple.

- Cette proposition nécessite aussi une capacité d'arbitrage de l'Etat entre les deux établissements sur les choix technologiques et les flux économiques du ferroviaire, ainsi que le contrôle d'un régulateur à l'expertise et aux pouvoirs renforcés.

2/ L'unification des métiers de l'infrastructure au sein d'un groupe ferroviaire pivot proposée par la SNCF

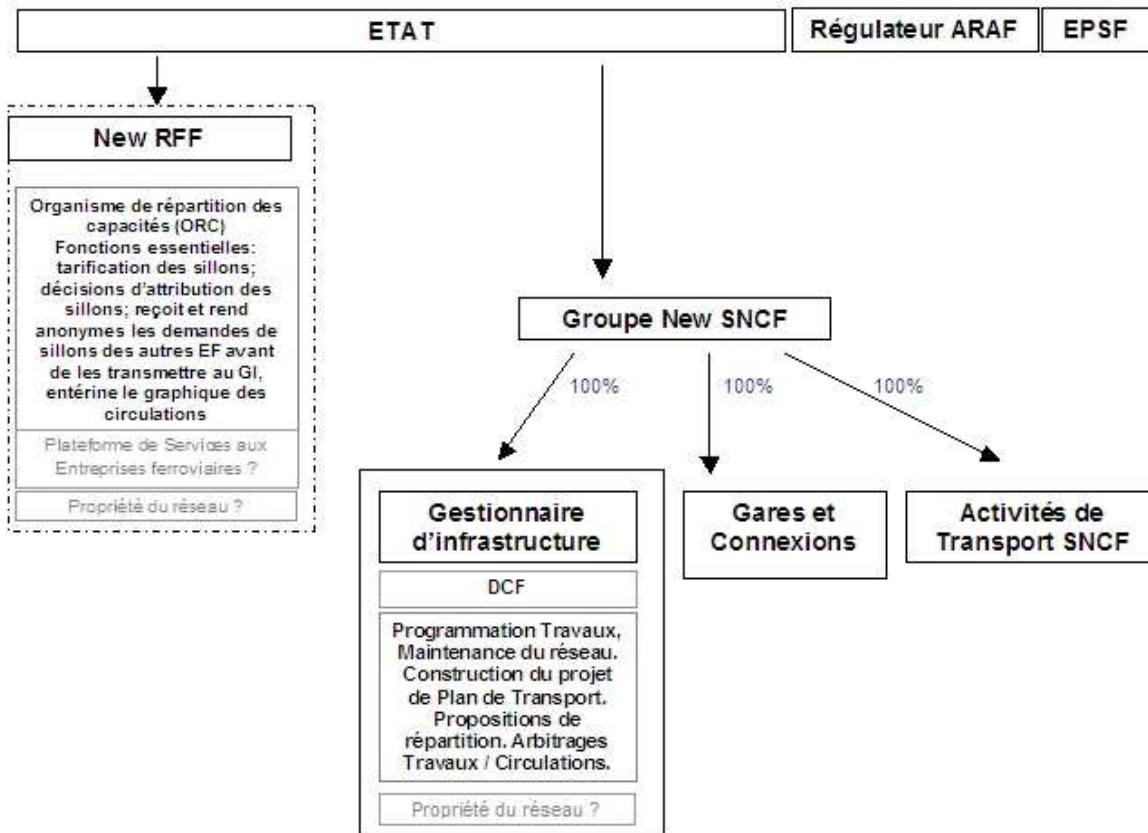
a) Présentation générale

Le modèle préconisé par la SNCF consisterait à intégrer dans un groupe pivot du système ferroviaire « New RFF », et en garantissant leur indépendance juridique, le gestionnaire d'infrastructure unifié, le gestionnaire des gares et le transporteur historique. Le gestionnaire d'infrastructure devrait au minimum avoir les capacités suivantes : la programmation des travaux, la maintenance du réseau, la construction du projet de plan de transport, les arbitrages travaux / circulations. En revanche, les fonctions essentielles correspondant aux décisions sur la tarification et sur l'allocation des capacités pourront être regroupées dans une structure indépendante¹⁶, stratège du réseau, qui pourrait se voir reconnaître les responsabilités de maîtrise d'ouvrage des lignes nouvelles. En pratique et en raison de l'exigence de maîtrise de la dette publique, cette structure garderait le statut d'établissement public propriétaire du réseau et bénéficiaire des péages comme des contributions publiques au réseau. Un contrat d'objectif global pluriannuel serait mis en place entre ce propriétaire et le gestionnaire d'infrastructure de plein exercice, la gouvernance de celui-ci permettant au propriétaire de s'assurer de la bonne réalisation des objectifs assignés.

Le système, schématisé ci-dessous, est complété par la présence d'un régulateur fort, contrepartie de la puissance de l'acteur principal, et de règles claires et auditables (un "code du réseau") d'accès au réseau assurant l'équité et la non-discrimination des entreprises ferroviaires.

¹⁶ En Allemagne, les fonctions essentielles sont réalisées par DB Netz.

¹⁷ En Allemagne, les fonctions essentielles sont réalisées par DB Netz.



b) Analyse : avantages et inconvénients

Avantages

- L'intérêt principal de la proposition de la SNCF réside dans une optimisation globale du système en réduisant les coûts de transaction et en réunissant les métiers de gestionnaire de l'infrastructure et d'opérateur ferroviaire au sein d'une structure à l'identité partagée par l'ensemble de ses personnels. Ce modèle peut en effet permettre d'aligner efficacement et en dynamique la politique d'investissement du gestionnaire d'infrastructure sur la politique commerciale des transporteurs et donc sur le besoin des clients. De plus, en cas d'aléas et de perturbations sur le réseau, une coordination rapide et efficace entre le gestionnaire d'infrastructure et les transporteurs s'avère nécessaire pour revenir à une situation normale. Un tel réalignement devrait donc rendre plus efficient le pilotage économique et financier du système ferroviaire, l'Etat pouvant mieux assurer un rôle de tutelle stratégique, au lieu d'arbitrer entre deux entités.

- Une gestion intégrée facilite la création de filières de compétence sur l'exploitation et la maintenance du réseau ferroviaire dans toutes ses dimensions (infrastructure, matériel roulant), en raison de l'interaction solide et forte du ferroviaire qui demande une expertise partagée entre le gestionnaire d'infrastructure et les transporteurs. A titre d'illustration et de manière simplifiée, la conduite d'un train est partagée entre le conducteur à bord et l'aiguilleur au sol. De même, l'entretien du système est partagé entre les équipes de maintenance de la voie et les mécaniciens du matériel roulant. Ainsi, pour maintenir l'expertise du système ferroviaire, et plus encore pour la développer, notamment au travers de la mise au point d'innovations technologiques, des échanges doivent pouvoir être organisés, de manière non discriminatoire, entre les équipes du gestionnaire d'infrastructure et celles du principal transporteur, ce que permet la proposition de la SNCF.

- Le schéma de groupe - pivot recueille à cet égard la préférence des organisations syndicales de la SNCF. Le regroupement des métiers dans un acteur pivot est aussi un gage et une mise en responsabilité des personnels au travers d'un projet d'entreprise qui doit permettre la transformation de l'entreprise en lui donnant la souplesse et la compétitivité nécessaires dans un environnement en mutation.

- Enfin, cette proposition capitalise sur l'expérience et les compétences industrielles de la SNCF en constituant un chef de file du ferroviaire, partenaire de l'industrie, capable de soutenir l'innovation technologique et le

développement à l'international des entreprises françaises par son expertise "métier" et "système" globale. En effet, le mode ferroviaire en tant que transport guidé se caractérise par une interdépendance très forte entre l'infrastructure et les véhicules. D'autre part, l'adossement du gestionnaire d'infrastructure à l'opérateur ferroviaire historique confère cohérence et consistance dans un espace européen qui s'ouvre à la concurrence face à des champions nationaux comme la Deutsche Bahn.

Inconvénients

- Si le cadre communautaire actuel laisse une souplesse d'organisation, les contentieux engagés par la Commission européenne confrontent la proposition de la SNCF à sa compatibilité avec les règles communautaires. Ainsi, la procédure engagée contre l'Allemagne montre que la Commission européenne considère qu'un modèle avec unification au sein d'un groupe pivot n'est acceptable que si : (i) le groupe pivot n'a pas le contrôle direct et opérationnel du gestionnaire d'infrastructure (impact sur la nomination des administrateurs et des dirigeants), (ii) des mesures de sauvegarde permettent d'assurer l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure (personnels dédiés, séparation physique des bureaux et des systèmes d'information, règles de déontologie, etc.), et (iii) une autorité indépendante a les moyens de contrôler l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure (ce qui nécessite un certain niveau de transparence). Dans l'attente de la décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes, la stabilité institutionnelle d'une forme d'intégration ne paraît possible que moyennant des "murailles de Chine" en obéissant les vertus opérationnelles ou, comme dans la proposition de la SNCF, une extériorisation des fonctions essentielles dans une structure *ad hoc* aux format et fonctionnement qui restent à ce stade insuffisamment définis.
- Le soupçon d'un manque d'équité vis-à-vis des autres transporteurs et de transparence vis-à-vis de ses clients pèse naturellement sur un acteur industriel d'une telle surface La question est d'autant plus prégnante si les fonctions essentielles sont réalisées par le gestionnaire d'infrastructure, comme en Allemagne. Néanmoins, cette question dépend également des modalités d'organisation du groupe pivot, ainsi que de son environnement de régulation.
- Enfin, ce modèle pose la question d'une mainmise de l'opérateur historique sur la stratégie d'ensemble du système ferroviaire, privant l'Etat d'une expertise alternative.

c) Conditions à la mise en place du schéma proposé par la SNCF

- Cette proposition suppose de sécuriser au préalable sa compatibilité aux règles communautaires. Le Gouvernement allemand considère que le modèle qu'il a choisi a démontré son efficacité économique et opérationnelle tout en accompagnant, dans une certaine mesure, le développement de la concurrence. Il existe à cet égard une opportunité pour le rendre acceptable dans le cadre de l'adoption du 4^{ème} paquet ferroviaire, sous peine de forte instabilité institutionnelle.
- Le schéma proposé par la SNCF doit permettre à la concurrence de se développer en toute équité et transparence. A ce titre, la Commission relève qu'il s'accompagne des conditions indispensables suivantes : (i) un "code du réseau" établi avec l'ensemble des acteurs du ferroviaire pour définir les règles (y compris les règles de transparence et de non transfert de subventions publiques) et les procédures que doit respecter le gestionnaire d'infrastructure ; (ii) un régulateur renforcé, disposant des moyens de contrôler le gestionnaire d'infrastructure, ainsi que d'auditer les règles en ce qui concerne l'accès au réseau ; (iii) une identification juridique au sein du groupe-pivot SNCF des structures fournissant les services d'accès aux infrastructures (SNCF infrastructures, Gares et Connexions).
- Enfin, il s'agit de s'assurer que ce projet s'appuierait sur un projet d'entreprise adapté au nouvel environnement de la SNCF et approprié par les personnels, afin de donner à la SNCF la souplesse, la compétitivité et le dynamisme nécessaires.

Propositions :

La Commission a reconnu les mérites respectifs des schémas présentés. Elle insiste sur la nécessité d'un choix clair et suffisamment stable dans le temps, pour ancrer les projets d'investissement et donner une visibilité aux personnels.

La Commission a exprimé une préférence pour la proposition d'un groupe-pivot du ferroviaire en raison de son caractère mobilisateur pour les personnels, des meilleures perspectives industrielles et de son rôle d'optimisation globale du système. Le risque lié à la compatibilité aux règles européennes a été souligné, mais la perspective d'un 4^{ème} paquet ferroviaire a été perçue comme une opportunité pour rendre le modèle pleinement opérationnel, sans qu'il puisse être remis en cause sur le plan communautaire.

La Commission rappelle enfin que les conditions identifiées à la réalisation de ce projet demeurent essentielles à sa réussite, et notamment :

- des garanties de transparence et d'équité d'accès au réseau par : (i) un code du réseau, (ii) un renforcement du régulateur et (iii) une organisation de la gouvernance interne de la SNCF adaptée à ces objectifs ;**
- un projet d'entreprise adapté au nouvel environnement de la SNCF et approprié par les personnels, afin de lui donner le dynamisme et la compétitivité nécessaire.**