Colloque « Avenir du transport ferroviaire »

« Le véritable problème aujourd hui est celui du financement et du désengagement de l Etat »

L ANECR et le CIDEFE co-organisaient, le 6 octobre dernier, à l espace Niemeyer (Paris), une rencontre nationale sur l avenir du transport ferroviaire. Cette journée a permis de faire connaître et de mettre en débat des propositions progressistes et novatrices en la matière, issues du travail de parlementaires, d élus en charge des transports et de responsables syndicaux du ferroviaire.

Ci-dessous l intervention de Mireille Schurch, sénatrice de l Allier, membre de la Commission des affaires économiques et du développement durable lors de cette réunion, dont le groupe au Sénat vient de déposer une proposition de résolution européenne concernant l ouverture à la concurrence des transports nationaux.

Alors que le Fret SNCF est à la dérive, l ouverture à la concurrence de l ensemble du secteur ferroviaire est présentée comme la solution qui va résoudre tous les problèmes. Peut-on y résister ? Quel modèle viable lui opposer ?

Le ferroviaire est un outil majeur de la politique d aménagement du territoire, tenu de réaliser une égalité qui s estompe malgré son inscription au fronton de la République. Par ailleurs, le droit à la mobilité reste un droit à conquérir conditionnant la réalisation concrète d'autres droits.

Sur la conception d'aménagement du territoire, le résultat des élections sénatoriales du 25 septembre dernier confirme le mécontentement des collectivités locales face à l'abandon de toute une partie du territoire.

Cela nous conforte dans l idée que les territoires doivent être au cSur de toute réflexion sur les services publics en réseaux, et du transport ferroviaire en particulier.

J ai d ailleurs rappelé cette nécessité à Monsieur Thierry Mariani lors de la réunion de lancement des assises nationales du ferroviaires auxquelles je participe. A cet égard, il n est pas anodin que les membres de la DATAR n aient pas été invités à s exprimer sur un sujet pourtant essentiel.

Nous avons porté l exigence exprimée massivement lors de l élection sénatoriale, de stopper l agression du gouvernement à l égard des collectivités locales, des services publics et plus largement, de la démocratie locale.

C est désormais dans une plus grande écoute de tous les territoires, qui aspirent à ce qu une véritable politique d aménagement du territoire ré-émerge dans notre pays, que la pertinence de l ouverture à la concurrence des transports nationaux de voyageurs doit être appréhendée.

Je dis pertinence car ce choix politique n est pas une contrainte juridique malgré le discours de la majorité. Nous devons conduire les tenants de la libéralisation à se positionner sur le terrain de l opportunité politique et d arrêter de se cacher derrière les textes européens. Les illustrations à l'étranger sont autant d'exemples en termes de sécurité, de coût et de service, de l'impasse que constitue la mise en concurrence des transports ferroviaires.

1/ En effet, les textes européens n obligent pas les Etats à libéraliser le secteur ferroviaire des voyageurs nationaux.

Copyright © Elunet.org, Portail de l'action des Elus et de la vie citoyenne

Il n est plus besoin de rappeler que les industries de réseaux, traditionnellement gérées par des entreprises publiques monopolistiques, ont été graduellement contraintes à s ouvrir à la concurrence.

En matière de transport, la directive 91/440/CEE du 21 juillet 1991 pose les premiers jalons d une ouverture du secteur ferroviaire, notamment en imposant l indépendance de gestion des opérateurs ferroviaires et la séparation comptable de la gestion du réseau et des services fournis à partir de celui-ci.

Ce n est toutefois qu avec l adoption du premier « paquet ferroviaire » en 2001 qu un véritable pas est fait en matière de libéralisation, pour le fret ferroviaire en particulier. Ainsi, la directive 2001/14/CE pose les principes communautaires en matière de la répartition et de la tarification des capacités ferroviaires (sillons).

Les deuxième et troisième « paquets ferroviaires » sont respectivement adoptés en 2004 et 2007. Le premier modifie les dispositifs du paquet précédent, et ouvre davantage le fret ferroviaire à la concurrence. Le troisième paquet, quant à lui, vise l ouverture du marché ferroviaire pour les services de transport international de voyageurs à l horizon de 2010.

Cette évolution est toutefois modulée par le règlement OSP (Obligation de service public) de 2007, qui prévoit un régime particulier pour les services dont l équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public.

Ainsi, le règlement OSP n a pas pour objet la libéralisation du transport national de voyageur mais la mise en place de règles procédurales permettant une concurrence régulée. Il est précisé au considérant 25 que, je cite « Le présent règlement n a pas pour but de poursuivre l ouverture du marché des services ferroviaires, mais d instaurer un cadre légal en matière d octroi de compensation et/ou de droits exclusifs pour les contrats de service public ». C est pour cette raison entre autre que ce texte n a pas été intégré au troisième paquet ferroviaire.

Pour mémoire, ce règlement autorise ce qu il appelle « les autorités compétentes » à octroyer à un opérateur de transport, dans le cadre d'un contrat de service public attribué après mise en concurrence, un droit exclusif et/ou une compensation en contrepartie des obligations de service public assumées par cet opérateur. Cette forme d'organisation de la concurrence se distingue de la libéralisation pure et simple par l'ouverture du marché que l'on connaît notamment dans les industries de réseaux.

Le transport ferroviaire régional ou de longue distance fait exception à cette règle puisque, les autorités compétentes peuvent décider d attribuer directement les contrats de service public. Elles sont exonérées de l'obligation expresse de mise en concurrence dans l'attribution de leurs contrats.

Cette exception est justifiée, selon le règlement en raison de la lourdeur des investissements et au coût des infrastructures, que des entreprises privées ne peuvent pas prendre en charge de manière satisfaisante mais que les régions ont largement financé.

Dès lors, comment une législation ayant pour objet d'octroyer un monopole ou un droit exclusif pour ces même services ferroviaires régionaux peut-elle être contraire à ce règlement ?

2/ Sur le monopole de la SNCF, certains arguant de la primauté du droit européen mettent en avant l idée que la LOTI serait contraire au règlement OSP. La Loi d orientation des transports intérieurs étant la loi fondamentale d organisation des services publics de transport, publiée le 30 décembre 1982, qui affirme un droit au transport devant permettre de se déplacer « dans des conditions raisonnables d accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité ».

Copyright © Elunet.org, Portail de l'action des Elus et de la vie citoyenne

En effet, le considérant 9 du règlement OSP dispose qu « afin d organiser leurs services publics de transports de voyageurs de la manière la mieux adaptée aux besoins du public, toutes les autorités compétentes doivent pouvoir choisir librement leur opérateur de services publics, » et d ajouter « il est indispensable de définir dans un contrat de service public passé entre l autorité compétente et l opérateur de service public choisi, la nature des obligations de service public et les contreparties convenues. La forme ou l appellation de ce contrat peuvent varier selon les systèmes juridiques des États membres »

Ainsi l autorité compétente est au cSur du règlement OSP, puisque c est elle qui définit les obligations de service public, et qui attribut ce contrat. Elle choisit donc son opérateur.

Selon l article 2 b) du règlement on doit entendre par « autorité compétente", toute autorité publique ou groupement d autorités publiques, d un ou de plusieurs États membres, qui a la faculté d intervenir dans les transports publics de voyageurs dans une zone géographique donnée, ou tout organe investi d un tel pouvoir » ;

Cette question est essentielle car si la notion d autorité compétente se résorbe dans celle d autorité organisatrice (qui est une terminologie française) alors la LOTI pourrait, dans une première lecture, être en contradiction avec le règlement qui donne la possibilité aux régions françaises de choisir leur opérateur de service public.

Toutefois, on peut aussi considérer qu une autorité compétente peut intervenir dans les transports publics de voyageurs sans pour autant être l autorité organisatrice.

Selon nous il en est ainsi en France. En effet l Etat n'est pas autorité organisatrice pour l'ensemble des services en cause, mais a attribué le monopole d'exploitation du transport ferroviaire de voyageurs à la SNCF. D autre part, l Etat « verse des compensations à d'autres autorités organisatrices (les régions) pour contribuer au financement d'obligations de service public. En ce sens l Etat est une autorité compétente au sens du droit communautaire.

En effet, l article 7 de la LOTI précise que l'Etat et, dans la limite de leurs compétences les collectivités territoriales organisent les transports publics réguliers de personnes.

L Etat « autorité compétente » et détenteur de la compétence-compétence définit dans le cadre d une délégation (ou transfert) les compétences des régions. Dans le cas présent, l Etat n a pas entendu laisser aux régions qui sont les autorités organisatrices la possibilité de choisir leurs opérateurs.

Le droit européen n a pas vocation à régir l organisation territoriale des Etats membres et la répartition des compétences entre l Etat et les entités infra étatique. C est pourquoi nous pensons que l Etat demeure seul compétent pour déterminer l étendue de la compétence transférée aux régions, et peut dès lors décider de confier le transport national de voyageur à la SNCF sans contrevenir aux obligations européennes.

Pour intéressante qu'elle soit, cette question de droit ne peut être résolue aujourd'hui. Le règlement OSP de part sa négociation et son objet est un texte ambigu.

En effet si une région décidait de confier le transport ferroviaire de voyageur à un opérateur autre que la SNCF elle serait en contradiction avec le droit national, elle ne pourrait des lors que soulever la contrariété de la LOTI avec le règlement OSP, ce sera alors à la Cour de Justice des communautés européennes de se prononcer sur l interprétation de ce texte.

A ce jour, comme je viens de vous l expliquer nous ne pensons pas que le monopole de la SNCF soit contraire au

droit européen.

Sur le fond, la question est avant tout politique et interroge les fondamentaux de société que nous voulons impulser ?

Le véritable problème aujourd hui est celui du financement et du désengagement de l Etat, qui délègue aux régions, sans leur donner les moyens d assurer leur mission.

Ces enjeux ne touchent pas seulement le transport de personnes, mais aussi le fret, outil précieux de développement durable et dont la restructuration actuelle n a d autre objectif que le recentrage de ses activités sur les seules circulations rentables en dehors de toute considération écologique de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux engagements pris par la France.

C est pourquoi les sénateurs de mon groupe et moi-même avons déposé une proposition de résolution européenne demandant qu'un bilan des trois paquets ferroviaires soit mené afin d'en mesurer l'impact : en termes d'emploi et de qualité de service, de garantie de la sécurité, de continuité du réseau ferroviaire tant sur le plan national que régional des réseaux, avant toute approfondissement de la libéralisation de ce secteur clef de l'économie.

Copyright © Elunet.org, Portail de l'action des Elus et de la vie citoyenne