

OUVERTURE A LA CONCURRENCE DES TRANSPORTS FERROVIAIRES

ET DROITS DES VOYAGEURS : L'ANALYSE DE LA FNAUT

RESUME

L'étude, menée avec le soutien financier de la Direction Générale des Infrastructures de Transports et de la Mer du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, a porté sur l'analyse de la FNAUT de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires et des droits des voyageurs.

Elle a été rédigée par Marc DEBRINCAT (responsable du service juridique de la FNAUT), Jean LENOIR (vice-Président de la FNAUT) et Audrey PENIGUEL, juriste de la FNAUT. Elle a fait intervenir le réseau des FNAUT régionales.

L'ouverture à la concurrence peut se faire « par le marché » : les opérateurs offrent leurs services aux consommateurs qui les départagent. Elle peut aussi se faire « pour le marché » sous la forme d'une concurrence préalable pour l'attribution du marché par une autorité organisatrice (délégation de service public).

Le sujet de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire a fait l'objet de nombreux rapports et débats mais la question n'est que peu traitée sous l'angle de l'analyse des conséquences pour les droits des voyageurs. L'objet de l'étude est de formaliser les attentes de la FNAUT et d'exprimer les conditions d'acceptabilité et de faisabilité de l'ouverture à la concurrence, du point de vue des droits des voyageurs, pour l'ensemble des étapes de la réalisation du contrat de transport.

Un sondage récent démontre que la concurrence est perçue comme pouvant avoir un effet favorable en ce qui concerne la consistance de l'offre, les tarifs et la qualité de service (incluant la ponctualité).

Des attentes ont été exprimées par la FNAUT lors des Assises du ferroviaire. L'information horaire doit couvrir l'ensemble des services proposés pour toutes les lignes régionales, nationales et internationales et tous les types de trains. La tarification doit être encadrée par l'Etat en ce qui concerne les « prix plafonds ». Les réductions sociales doivent s'appliquer de façon identique à tous les trains, quels que soient les opérateurs. La billettique doit être intégrée : un seul billet doit couvrir un voyage donné, même le plus complexe.

La modification des dispositions du code des transports relatives au monopole de la SNCF est un préalable pour l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires intérieurs.

Le premier service ferroviaire circulant sur le RFN et relevant de l'open access international est, depuis le 11 décembre 2011, celui de Thello (liaison nocturne Paris-Milan-Venise).

1. L'INFORMATION PRECONTRACTUELLE : HORAIRES ET TARIFS

En dehors des liaisons internationales relevant de l'open access (même si des accords sont souhaitables) et face à la multiplicité potentielle des opérateurs, la solution à mettre en œuvre est celle du "guichet unique" pour l'information horaire et tarifaire au sens large du terme afin de fournir une information complète multimodale et multiopérateurs, quel que soit l'opérateur auquel on s'adresse et quels que soient les canaux d'information : guichet, téléphone, internet.

L'information imprimée peut être synthétique mais doit rester globale et accessible sur tout le territoire national.

L'Union européenne a pour objectif un système de libre accès et de transparence pour les informations horaires. Du point de vue des voyageurs, c'est sans doute un atout. Mais pour que cet objectif prenne tout son sens, il faut que ces données puissent être globalisées par un ou des systèmes d'information multimodaux afin de gagner en visibilité et cohérence.

En ce qui concerne l'information horaire, les nouvelles entreprises ferroviaires doivent pouvoir s'insérer dans les dispositifs d'information existants, notamment les guides et sites d'information régionaux et nationaux. C'est le rôle des autorités organisatrices et de l'Etat de veiller à l'organisation économique et technique de ce schéma.

Des dispositions législatives relatives aux exigences portant sur l'information tarifaire doivent être élaborées afin qu'elles soient reprises par les conventions ou directement par les opérateurs quand il n'y a pas d'autorité organisatrice.

2. LES TARIFS

Le système tarifaire actuel doit être maintenu et doit pouvoir être étendu aux nouveaux opérateurs :

- TER : tarif kilométrique dégressif homologué, tarifs sociaux et conventionnés nationaux, tarifs régionaux fixés dans le respect des principes du système tarifaire national,
- trains qui ne sont pas à réservation obligatoire : prix kilométrique dégressif homologué, tarifs sociaux et conventionnés nationaux,
- trains à réservation obligatoire : prix de marché encadrés et prix maximaux homologués, tarifs sociaux et conventionnés nationaux.

Les tarifs sociaux sont créés par des textes réglementaires ou législatifs et permettent l'accès à des réductions dans le respect de certaines conditions. Parmi ceux-ci, on peut citer les abonnements de travail, les réductions pour les familles nombreuses, l'aller-retour populaire.

Les tarifs conventionnés sont issus d'accords contractuels entre l'Etat et la SNCF afin de mettre en place des tarifs à visée sociale. A ce titre, on peut citer la carte Enfant Famille, les tarifs pour les militaires.

L'ensemble du système tarifaire ne concerne que la SNCF et doit donc être rendu applicable, par voie législative, aux autres opérateurs. Le champ de la carte Enfant Famille doit être étendu à tous les trains de la SNCF et à toutes les entreprises ferroviaires.

3. LA DISTRIBUTION

L'objectif est que la distribution soit intégrée et interopérable entre les opérateurs : un seul billet doit pouvoir couvrir les voyages les plus complexes avec correspondances et emprunt de plusieurs catégories de trains (nationaux ou régionaux), et ce qu'un ou plusieurs opérateurs ferroviaires soient concernés.

Un règlement européen impose, à terme, la normalisation des données relatives aux horaires et aux prix. Les principales informations nécessaires à la réservation et à l'émission de billets seraient interopérables et pourraient être échangées entre les entreprises ferroviaires dans toute l'Union européenne et entre les vendeurs de billets.

En ce qui concerne la distribution, une piste de réflexion pourrait être de développer la vente des billets à bord.

En dehors de l'open access international, la distribution doit relever du principe du guichet unique, qui doit être organisé par les conventions pour les relations TET et TER, par la loi pour les autres relations intérieures.

4. LA QUALITE DE SERVICE

La qualité de service est attendue par les voyageurs à plusieurs niveaux de leur voyage : au moment de la réalisation de la prestation de service de transport, particulièrement en gare, à bord des trains et en cas de situation perturbée. C'est en matière de ponctualité qu'une amélioration rapide de la qualité est attendue, même si celle-ci ne dépend que partiellement de l'opérateur ferroviaire. L'amélioration de la transparence et de la pertinence des baromètres de ponctualité est également souhaitée.

Les dispositions prises au préalable par les opérateurs en ce qui concerne l'assistance aux voyageurs (modalités, portée) devront être étudiées de près ; des accords entre opérateurs sont souhaitables.

C'est sur la base de l'analyse des services ferroviaires rendus par des nouveaux entrants que des propositions d'améliorations de ces services pourront être formulées.

5. L'APRES-VENTE

Les dédommagements commerciaux en cas de retard doivent être généralisés à l'ensemble des types de voyages ferroviaires et doivent être mis en place par tous les opérateurs ferroviaires.

L'article 2 du règlement européen N°1371/2007 autorisant les Etats membres à différer l'application des dispositions les plus protectrices des droits des voyageurs (notamment celles relatives à l'indemnisation des retards) doit être modifié.

Une modification des dispositions législatives du code des transports devrait avoir pour objectif de rendre l'ensemble du règlement applicable lorsque le trafic ferroviaire intérieur sera ouvert à la concurrence.

6. LA GOUVERNANCE

Elle doit permettre de prendre en compte les attentes des voyageurs, de généraliser la médiation pour le traitement des litiges individuels et d'améliorer la gouvernance de l'offre.

La médiation présente des intérêts pour le traitement des litiges des consommateurs, sa mise en place est souhaitée pour l'ensemble des opérateurs.

La prise en compte des attentes des voyageurs doit être améliorée avec la mise en place de comités de lignes pluripartites rassemblant les opérateurs, les autorités organisatrices, RFF et les représentants des voyageurs, pour l'ensemble des relations ferroviaires.

L'Etat doit se positionner comme autorité organisatrice pour l'ensemble des dessertes ferroviaires et rédiger un « cahier des charges » concrétisant ses objectifs de politique des transports, de qualité de service et l'offre minimale.

Pour les services conventionnés TER et TET ainsi que pour les autres services intérieurs, la concurrence doit être ouverte « pour le marché ».

La solution du « guichet unique » au sens large (gare, téléphone, internet), multi-opérateur et multi-mode, pour l'information et la vente à l'échelle de l'ensemble du réseau, est indispensable.

Le système actuel d'encadrement ou de fixation des prix, qu'il s'agisse du barème kilométrique homologué (TER et TET sans réservation), des prix de marché (TET avec réservation et TGV), des tarifs régionaux ou des tarifs sociaux, doit pouvoir être appliqué aux nouveaux entrants.

Une coordination des différents niveaux de service doit être mise en place, qu'il s'agisse de services conventionnés ou non (arrêts, correspondances, fréquences, amplitude horaire), en respectant les prérogatives des autorités organisatrices pour les trains conventionnés.

Un cahier des charges relatif à la qualité de service doit être défini par l'Etat, surtout pour le segment de marché non conventionné, imposant des accords entre opérateurs pour la réciprocité ou la compatibilité de la distribution.

Enfin, il faut veiller à la compréhension globale du système pour les voyageurs (cf. les difficultés d'avoir une carte des dessertes ferroviaires ou une explication générale du système tarifaire).

Conclusion

L'amélioration de la prise en compte des droits des voyageurs, que ce soit au niveau de l'environnement juridique ou par les « nouveaux entrants », pourrait contribuer au maintien de la confiance dans le transport ferroviaire et, par voie de conséquence, au développement du report modal. Idéalement, la concurrence doit se faire sur les services et participer à leur amélioration.