

Paris, le 12 octobre 2017

N^o 1 6 3 1 1

Monsieur,

Le transport ferroviaire joue depuis bientôt deux siècles en France un rôle central dans les déplacements de nos concitoyens, dans l'économie de notre pays et dans l'aménagement de son territoire. Plusieurs évolutions remettent aujourd'hui en question son modèle :

- le développement du transport ferroviaire a donné la priorité depuis une trentaine d'années à la grande vitesse, qui est un incontestable succès technique et commercial. Il subsiste, pour autant, de nombreux autres besoins insuffisamment satisfaits, notamment les transports du quotidien dans les aires métropolitaines. Cela se traduit en particulier par un degré d'utilisation des trains régionaux très limité dans les principales métropoles (hors Ile-de-France) ;
- le transport ferroviaire de marchandises est durablement en crise, avec des trafics désormais inférieurs de 40% à ceux de l'année 2000. Le déficit de compétitivité du fret ferroviaire en est une cause importante à laquelle il n'est pas possible de se résoudre ;
- le secteur ferroviaire est confronté à un déséquilibre économique et financier, dont l'ampleur et, surtout, la dynamique, pèsent sur les finances publiques et menacent son avenir. Gestion du réseau et exploitation des services ferroviaires, en particulier TGV et fret, sont tout à la fois concernés ;
- enfin, le quatrième paquet ferroviaire européen, adopté à la fin de l'année dernière pour son pilier politique, marque la dernière étape de l'ouverture du marché à la concurrence et modifie donc l'organisation économique du secteur.

Dans ce contexte, j'ai souhaité vous confier une mission de concertation avec l'ensemble des parties prenantes en vue de préparer une stratégie d'ensemble pour refondre le modèle du transport ferroviaire dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence, en préservant les missions d'un service public performant.

En premier lieu, votre réflexion devra s'attacher à préciser la stratégie de desserte par le transport ferroviaire à horizon 2030, en fonction des besoins de mobilité et de la zone de pertinence de chacun des segments du marché que vous identifierez. Dans ce cadre, vous veillerez à tenir notamment compte des autres modes de transport susceptibles de constituer une alternative pour le voyageur, y compris en anticipant de nouvelles ruptures technologiques comme le véhicule autonome, et des contraintes sur l'état du réseau, au vu des investissements programmés ou à programmer. Vous identifierez également les segments sur lesquels les efforts doivent être renforcés afin de mieux répondre aux attentes de la collectivité et de l'économie.

Vos travaux devront, en particulier, aider à préciser, pour les services à grande vitesse, le modèle de desserte à privilégier, dans un marché prochainement ouvert à la concurrence, en articulation avec les services conventionnés de niveau national ou régional. Les Régions seront également informées des conclusions économiques et financières s'agissant des services pour lesquelles elles sont autorités organisatrices de transport.

Monsieur Jean-Cyril SPINETTA
Ministère des transports
40, rue du Bac
75007 PARIS

En deuxième lieu, vous définirez les actions à mettre en œuvre pour assurer une remise à plat, coordonnée, du modèle économique de la gestion du réseau, aujourd'hui structurellement déficitaire, et de l'exploitation des services de transport ferroviaire, en cohérence avec la stratégie de desserte que vous proposerez. Vous établirez en particulier un diagnostic des modèles économiques des TGV et du réseau, en identifiant ce qui les sépare, le cas échéant, d'un équilibre économique de long terme. Dans cette réflexion, vous proposerez des solutions pour résorber le déséquilibre économique du système ferroviaire sans recours accru aux subventions publiques. Vous veillerez à examiner le levier de la performance industrielle et commerciale des acteurs du secteur (renforcement de la productivité et de la compétitivité, modération des investissements), en incluant une comparaison avec des références à l'étranger. Dans le domaine du fret ferroviaire, vous contribuerez aux démarches en cours de lancement sur la compétitivité du fret et de la logistique en France.

En fonction des différents scénarios de dessertes retenues, vous formulerez des propositions sur la tarification du réseau, tant s'agissant du niveau et de la structure des péages que du cadre réglementaire de détermination de ces redevances. Dans ce cadre, vous formulerez des propositions sur les modalités de prise en charge et de remboursement de la dette de SNCF Réseau.

En dernier lieu, en ce qui concerne l'ouverture du marché à la concurrence, la transposition des dispositions du quatrième paquet ferroviaire doit être effective avant le 25 décembre 2018. Dans ce cadre, vous vous attacherez à préciser les conditions de réussite de la mise en œuvre de l'ouverture des services actuellement conventionnés, afin de garantir la continuité et la qualité du service offert aux usagers.

A cette fin, vous recueillerez les positions des différents acteurs sur les conditions de transfert des salariés, dans le cas où un service ou partie de service de transport serait attribué à un opérateur autre que l'opérateur historique, et plus généralement, en cas de succession de plusieurs opérateurs. Je souhaite que le travail d'écoute et d'analyse que vous mènerez débouche sur des propositions précises sur les dispositions à mettre en place, en distinguant celles qui relèveraient du domaine de la loi, du règlement et de la convention.

Par ailleurs, vous examinerez également avec attention avec les parties prenantes – au premier rang desquelles les Régions, autorité organisatrices des services régionaux – les questions du sort des biens aujourd'hui affectés aux services régionaux – notamment du matériel roulant ainsi que des ateliers de maintenance –, la gestion de l'information voyageur et de la billettique, les données techniques et financières dont les autorités organisatrices doivent disposer pour être en mesure de bâtir leurs appels d'offres et les modalités de recueil de ces informations, et enfin, les modalités de mise en œuvre de la période de transition, jusqu'en 2023.

Vous examinerez également les conditions de réussite de l'ouverture à la concurrence des services actuellement non-conventionnés, en particulier l'articulation avec la stratégie de desserte déterminée. Sans remettre en cause les grands équilibres définis par la loi ferroviaire de 2014, vous indiquerez si des évolutions de l'organisation du groupe public ferroviaire devront être envisagées pour renforcer la souplesse de son fonctionnement et garantir les conditions d'une juste concurrence entre tous les opérateurs, notamment en ce qui concerne l'évolution du rattachement de la gestion des gares.

Pour chacune des trois dimensions du chantier stratégique qui vous est confié (stratégie ferroviaire, stratégie économique et financière et stratégie d'ouverture à la concurrence), vous voudrez bien mener vos travaux en concertation avec l'ensemble des parties prenantes du secteur ferroviaire, et notamment : les représentants des voyageurs et des entreprises, les autorités organisatrices de transport, les organisations syndicales et patronales du secteur, les opérateurs, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, les différents groupes politiques représentés au Parlement ainsi que toute personnalité ou organisation que vous jugerez utile d'auditionner.

Pour la réalisation de votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les services du ministère chargé des transports et des ministères chargés de l'économie et du budget. Des référents seront désignés à cet effet. Vous pourrez également solliciter, en tant que de besoin, l'appui d'experts extérieurs. La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère des transports s'assurera que vous disposiez des moyens nécessaires pour mener votre mission.

Ce travail doit vous permettre de recueillir l'avis et les propositions des acteurs du monde ferroviaire afin d'éclairer les décisions du Gouvernement. Dans cette perspective, je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions et propositions au plus tard pour le mois de janvier 2018. Vous veillerez à me proposer, en amont de votre rapport, un calendrier de réforme qui vous semble le plus adapté, en ayant en tête que le Gouvernement déposera au Parlement un projet de loi d'orientation des mobilités au 1^{er} semestre de l'année 2018.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'expression de mes salutations les plus sincères.


Édouard PHILIPPE