



HAL
open science

La réforme ferroviaire en Europe.

Antoine Beyer, Delphine Chabalier

► **To cite this version:**

Antoine Beyer, Delphine Chabalier. La réforme ferroviaire en Europe.. Savy Michel. Questions clefs pour le transport en Europe, La Documentation Française, pp.97 - 116, 2009. halshs-00632829

HAL Id: halshs-00632829

<https://shs.hal.science/halshs-00632829v1>

Submitted on 25 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La réforme ferroviaire en Europe.

Antoine BEYER
Université Paris Sorbonne (Paris 4)

Delphine CHABALIER
Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)

In SAVY M., *Questions pour le transport en Europe*, CNT – OPSTE, La Documentation Française, 2009, pp. 997 – 116.

Problématique

Depuis une quinzaine d'années, le transport ferroviaire européen connaît de profondes transformations. Les mutations structurelles que traverse le secteur sont étroitement liées à l'affirmation d'une réalité communautaire qui agit par la mise en place d'une régulation commune et par l'affirmation d'un marché unique des transports. L'ensemble des règles de fonctionnement et des normes techniques, jusque-là calquées sur les contours nationaux, doivent désormais être réévalués à l'aune de l'Union à 27. La tâche entreprise est ambitieuse mais nécessaire pour rendre au fer toute sa compétitivité. Si les constants du déclin et les objectifs étaient largement partagés, les méthodes pour y parvenir n'ont cependant émergé que très progressivement.

Pour bien comprendre l'ampleur des réformes engagées au niveau européen, notre analyse évoquera d'abord les lignes directrices de la politique suivie, en rappelant les options fondatrices et les tensions initiales entre les différents protagonistes. La deuxième partie présentera les modalités de transposition, variées selon les contextes nationaux. Enfin, la troisième partie sera l'occasion de tenter une évaluation des premiers effets de l'action engagée.

La réforme ferroviaire en Europe.....	1
Introduction.....	2
Une politique générale de libéralisation des transports difficilement appliquée au rail européen.....	2
Le potentiel du rail européen.....	4
Le processus d'élaboration de la politique européenne du rail.....	5
Les directives ferroviaires et leurs enjeux.....	5
La directive 91/440, le faux départ de la politique européenne du rail.....	5
Le rôle déterminant du poids de la dette.....	6
Présentation des trois paquets ferroviaires.....	6
La Réforme européenne du rail face aux concurrences politiques et aux groupes d'intérêt.....	8
Les voies de la réforme.....	8
Le tournant libéral de la politique européenne du rail.....	9
La fin de la représentation unitaire du monde ferroviaire.....	10
Modalités et premiers résultats de l'application des règlements communautaires.....	11
Comparaison des trajectoires institutionnelles nationales.....	11
La difficile mesure de l'amélioration des performances entre réseaux.....	12
Vers une redéfinition géographique des entreprises ferroviaires européennes.....	16

Les stratégies des opérateurs européens (alliances, opérateurs historiques, nouveaux entrants).....	16
L'affirmation d'une industrie ferroviaire européenne comme facteur de compétitivité	17
Conclusion	18
À qui profitera la réforme ferroviaire ?	18
Sources documentaires	19

Introduction

Une politique générale de libéralisation des transports difficilement appliquée au rail européen

La réforme ferroviaire européenne s'inscrit dans une double conjoncture : la construction d'un espace économique européen et, à l'instar de nombreux pays à travers le monde, une gestion plus libérale des transports. Le rail ne fait que suivre sur cette voie, non sans difficultés, l'évolution des autres modes de transport. Les transports routier ou aérien ont connu une importante redéfinition des cadres réglementaires en faveur de la concurrence et l'ouverture internationale dans les vingt années écoulées. Ainsi le secteur routier est-il passé en France d'une tarification obligatoire (1985) à la liberté de cabotage au sein de l'Union (2003). Initialement structuré autour d'une compagnie nationale, le transport aérien a traversé dans les années 1990 différentes étapes de libéralisation dans un paysage en évolution rapide et non encore stabilisé (émergence de nouveaux entrants comme les compagnies *low cost*, alliances et fusions, disparition de champions nationaux). La libéralisation du secteur ferroviaire semble plus longue et plus difficile à mettre en œuvre. La Commission européenne songe à ouvrir le marché ferroviaire dès le milieu des années 1980, mais il faut attendre le début des années 1990 pour qu'une première directive en ce sens soit adoptée : la fameuse directive 91/440. Les États membres qui lancent le processus de réforme du secteur le font sur des bases nationales. Ce n'est qu'au début des années 2000 que le cadre commun d'un marché intérieur ferroviaire s'impose par la succession de "paquets" de directives complémentaires adoptés par le Conseil et le Parlement européen.

Une telle lenteur est-elle l'apanage d'un mode réputé pour son manque de souplesse et d'adaptabilité ? L'explication par les seules contraintes d'ordre technique est peu convaincante. Ailleurs dans le monde on observe des évolutions à la fois rapides et très diversifiées. On peut ici citer le Staggers Act de 1980 aux États-Unis, qui a reconfiguré l'offre en grands réseaux continentaux concurrents et désormais fort rentables. Au Japon, la réforme a promu l'éclatement du réseau national en six compagnies intégrées verticalement [Obermaier]. On pourrait aussi évoquer l'exemple australien (1991), argentin et bien d'autres encore pour souligner la diversité des solutions expérimentées à travers le monde et la rapidité de leur traduction dans les faits. Elles offrent de nombreuses combinaisons, séparant ou non l'infrastructure de la gestion des circulations, retenant la privatisation ou la franchise, la gestion différenciée des réseaux nationaux et régionaux ou encore la mise en place de réseaux dédiés au fret ou le maintien de la mixité des trafics. L'Union européenne se singularise toutefois par le choix d'une gestion séparée des infrastructures et des services ferroviaires, partout ailleurs prévaut le modèle historique des entreprises intégrées.

Si la réforme ferroviaire semble plus longue à se mettre en place en Europe, c'est qu'elle nécessite de faire évoluer un mode de transport hors des contextes nationaux qui en ont fixé la logique technique et identitaire pendant de longues décennies. Le rail européen demeure largement marqué par l'héritage des sociétés industrielles dont il est issu : primat du technique

et gestion bureaucratique-industrielle de l'organisation du travail (importance des effectifs, forte hiérarchie interne et spécialisation des tâches qui fondent la fierté du métier et un fort corporatisme syndical). Plus que tout autre mode, les systèmes ferroviaires sont ainsi fondés sur le développement des choix technologiques passés, indissociables de considérations stratégiques et de souveraineté territoriale et industrielle. Ils portent en Europe tout à la fois l'héritage de l'État-Nation et de l'État-Providence, ce qui peut expliquer les difficultés d'adaptation aux exigences d'ouverture et de concurrence que prône une structure supranationale de ce début du vingt et unième siècle. Une rapide comparaison des grands indicateurs économiques rappelle à quel point le poids et la dynamique des systèmes ferroviaires est hétérogène dans les pays de l'Union (Fig.1).

Figures 1 : Quelques données du transport ferroviaire européen

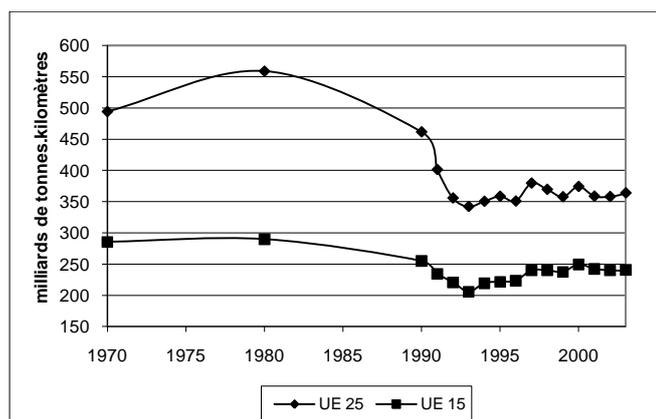
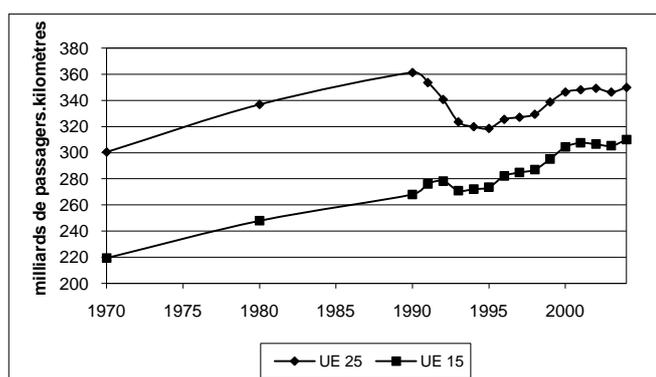
Source : Annexe 11 du rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre du paquet infrastructure (1^{er} paquet ferroviaire), 2006

	Transport ferroviaire de marchandises en 2004			Transport ferroviaire de voyageurs en 2003	
	En milliards de t.km	Part modale (en %)	Part du trafic international et du transit (en % des t.km)	En milliards de p.km (2003)	Part modale (transports terrestres) en %
Belgique	7,7	11,7	72,5	8,3	6,2
Danemark	2,1	6,8	82,7	5,9	7,9
Allemagne	86,4	18,4	53,8	69	6,9
Grèce	0,6	2,6	56,9	1,8	1,6
Espagne	11,4	4,7	18,3	21	5
France	45,1	15,6	40,9	72,2	8,4
Irlande	0,4	2,3	0,3	1,6	3,5
Italie	21	9,2	45,5	46	5,4
Luxembourg	0,6	5,6	86,5	0,4	4,8
Pays-Bas	5,2	3,9	78,1	13,8	8,2
Autriche	17,9	26,8	76,5	8,2	7,7
Portugal	2,3	5,3	15,4	3,6	3,2
Finlande	10,1	23,8	28,8	3,3	4,7
Suède	20,9	36,1	37,7	9,1	7,9
Royaume-Uni	22,6	11,2	5,8	40,9	5,3
UE 15	254,3	13,2	45,2	305,3	6,3
Rép. tchèque	15,1	23,8	59,4	6,5	7,1
Estonie	10,5	67,3	93,4	0,2	1,5
Chypre	X	X	X	x	x
Lettonie	18,6	62,1	88,1	0,8	7,3
Lituanie	11,6	40,2	75,8	0,4	2,1
Hongrie	8,3	22,9	79,5	10,4	13,3
Malte	X	X	X	x	x
Pologne	47,9	27,1	29,9	19,6	8,6
Slovénie	3,5	27,1	78,6	0,8	6,2
Slovaquie	9,7	33,4	86,3	2,3	6,5
UE 25	379,4	16,4	50,3	346,3	6,4

Le potentiel du rail européen

Il faut par ailleurs rappeler que le mode ferroviaire s'inscrit dans un contexte qui lui est globalement défavorable. L'attente des chargeurs et des usagers exige une plus grande rapidité, une meilleure fiabilité et plus de confort, ce que le rail peine à offrir. Ainsi, sa part de trafic ne cesse de décroître. Entre 1970 et 2003, elle est passée de 10 à 6,3 % pour les voyageurs, et de 21,1 % à 8,4 % pour le fret (Fig. 2 et 3). Les chemins de fer ont rencontré des difficultés à s'adapter et ont vu leurs dettes s'accroître continuellement depuis le début des années 1980 [NERA, 2004]. La vitesse moyenne sur les trajets internationaux est de l'ordre de 18 km/h (contre 40 km/h pour les liaisons transcontinentales aux États-Unis) et 40 % des trains de transport combiné arrivent avec plus de 30 mn de retard. Pour les voyageurs les progrès semblent plus sensibles, le service à la clientèle évolue et la relance technique assurée par la grande vitesse a ouvert de nouvelles perspectives à une clientèle solvable. Le succès commercial a engagé l'intégration de l'Europe du Nord Ouest.

Figures 2 et 3 : Evolution du trafic ferroviaire passagers et du fret en Europe 1970-2004. (Source : Commission Européenne 2006).



Malgré les difficultés structurelles auxquelles il se heurte, le rail présente d'indéniables potentiels pour la politique européenne des transports. La Commission vise une stabilisation autour de 8 % en 2010, ce qui suppose tout de même avec l'évolution des trafics une croissance de 40 % des t.km transportés par le train. Ainsi, la Commission apporte un soutien volontaire à son développement et assume une position favorable aux alternatives à la route. Elle mise sur la capacité de renouveau et d'adaptation au contexte européen qui est désormais l'espace pertinent de développement du rail. Les élargissements successifs de l'Union et l'intégration économique croissante alimentent des trafics sur de plus longues distances, où le rail devrait être compétitif dès lors que les barrières frontalières sont tombées. Le fer présente aussi des enjeux économiques et écologiques dans un contexte de développement continu de la mobilité. Il offre une alternative au risque de congestion des infrastructures et aux atteintes environnementales de la route et de l'aérien. Dans cette perspective, la Commission parle autant de développement que de réforme des chemins de fer. Elle a conscience que l'intégration passe à la fois par l'unification technique et la construction de références communes et concurrentielles dans les pratiques.

Commentaire [MS1]: croissance de 40 % à partir de quelle référence de départ ? de 2007 à 2010 ?

Le processus d'élaboration de la politique européenne du rail

La politique européenne des transports terrestres est inscrite à l'agenda européen dès la signature du traité de Rome en 1957. Le titre IV lui est consacré, de la même manière que le titre II s'applique à la politique agricole commune. Dès le début des années 1960, la Commission est un véritable entrepreneur politique : elle propose à plusieurs reprises au Conseil Transports (réunissant les ministres chargés des transports des gouvernements des États membres) des directives en faveur d'une politique européenne, mais quand ces directives sont adoptées, leurs conséquences restent limitées. Ce n'est qu'avec le programme du Marché unique que cette politique commune s'affirme. Elle concerne essentiellement les transports routiers, aériens et maritimes. Pour le transport ferroviaire, il faudra à la Commission européenne plusieurs tentatives avant d'en faire accepter le processus au Conseil Transports puis au Parlement Européen.

Les directives ferroviaires et leurs enjeux

La directive 91/440, le faux départ de la politique européenne du rail

Avec le développement de la politique européenne des transports au milieu des années 1980, la première mesure pour le rail est l'adoption en 1991 de la directive 91/440/CE. Cette directive instaure le principe de séparation comptable dans la gestion des infrastructures et des opérations de transport. Elle stipule en outre l'ouverture du marché du trafic international de fret et du transport combiné aux groupements internationaux d'entreprises ferroviaires. Les directives n'étant pas des règlements, leur transposition dans les droits nationaux laisse une certaine liberté d'interprétation aux différents États membres [Eichinger], dont les réponses à la directive 91/440 ont donc été très variées : le contexte socio-politique national a primé sur les obligations européennes. Ainsi, certains États membres¹ tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne engagent à la même période et de leur propre initiative des réformes spécifiques de leur secteur ferroviaire. D'autres pays plus réticents dont la France, la Belgique ou l'Italie choisissent une application *a minima* des directives, alors qu'un troisième groupe (Pays-Bas, Danemark) suit l'esprit des dispositifs.

¹ On peut également citer la Suède qui engage une réforme dès 1988 et dont le dispositif a fortement influencé l'orientation européenne avant même son entrée dans l'UE en 1995.

Le rôle déterminant du poids de la dette

La question de l'assainissement financier² a été un levier important dans l'engagement des réformes, qu'elles soient déclenchées par la directive européenne ou le contexte national. La nécessité d'apurer les comptes va pousser les pays les plus hésitants à amorcer à leur tour la réforme. En France, la dette de la SNCF passe ainsi à RFF (l'établissement public responsable de l'infrastructure ferroviaire) lors de sa création en 1997. En 1993, le gouvernement fédéral allemand reprend à son compte une dette de 34 Mrds d'Euros et débloque une somme comparable pour les investissements sur la période 1994-2002. L'assainissement financier permet alors d'envisager sereinement la fusion dès 1994 des anciens réseaux de RFA et de RDA au sein de la DB AG, société de droit privé. L'Italie, l'Espagne, comme la Belgique et l'Autriche mettent en œuvre des structures de financement spécifiques. Mais une fois levée la menace de faillite du système, les acteurs sont vite tentés de retrouver les pratiques gestionnaires du passé.

Pour relancer un processus de réforme qui tend à s'enliser ou ne s'opère que sur des bases nationales, la Commission complète la directive 91/440 avec deux autres directives sur l'attribution des licences (95/18/CE) et la non-discrimination de l'allocation des capacités (les "sillons" de circulation) assortie à l'équilibre financier des charges courantes d'infrastructure (95/19/CE). Mais de tels dispositifs ne permettent pas toujours d'infléchir la tendance dans une perspective européenne.

Présentation des trois paquets ferroviaires

Afin de sortir de l'impasse dans laquelle elle se voit engagée, la Commission européenne décide en 1996 de stimuler la concurrence et de systématiser la logique d'ouverture par la définition d'une stratégie plus contraignante pour les États-membres. Elle déploie cette stratégie dès 1998 en proposant simultanément plusieurs directives réunies dans un « paquet infrastructure » qui devient par la suite le premier paquet ferroviaire. L'adoption de ces directives rencontre de nombreuses difficultés, car elles doivent être adoptées par le Conseil Transports et le Parlement européen. Malgré tout, les conditions sont réunies pour qu'une politique européenne du rail émerge enfin. On assiste alors à une réelle accélération du processus législatif : au début de l'année 2005, deux paquets sont adoptés et un troisième est en cours de négociation. Ils reprennent et approfondissent les dispositifs existants en cherchant à pousser plus avant à la fois l'unification du système de transport, la convergence des spécifications techniques européennes et l'ouverture à la concurrence. Il s'agit de changements fondamentaux dans la réglementation. On passe d'un système monopolistique autorégulé au niveau national à une réglementation concurrentielle du secteur à l'échelle européenne [J.A. Vinois].

Le premier paquet ferroviaire (adopté le 26/03/2001, entré en vigueur le 15/03/2003) correspond ainsi à une mise en cohérence et un approfondissement des textes antérieurs :

La directive **2001/12/CE** réaffirme la séparation comptable et l'indépendance des fonctions ferroviaires de contrôle et de sécurité pour assurer l'accès équitable à l'infrastructure (octroi de licence, tarification, allocation des capacités). Depuis le 15 mars 2003, le fret international est ouvert à la concurrence sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire pour 70 à 80 % des trafics effectifs. La circulation internationale devra être libre sur l'ensemble du réseau après 2008.

² Le poids de la dette est aujourd'hui stabilisée autour de 5% de l'operating cost (contre 13% en 1993). Il existe toutefois de grandes disparités entre pays. Pour les exploitants les plus endettés, la dette continue à représenter une menace à terme (NERA 2004).

L'attribution aux opérateurs des licences ferroviaires sur le Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire (RTEFF) est spécifiée par le texte **2001/13/CE** et définit une extension de la notion même d'entreprise ferroviaire par rapport au texte 95/18/CE). Elle doit être attribuée par un organisme indépendant de l'exploitation. Délivrée dans un pays, la licence vaut pour l'ensemble de l'Union.

La directive **2001/14/CE** remplace la directive 95/19/CE. Elle définit la répartition des capacités du réseau, tâche qui incombe au gestionnaire d'infrastructure avec publicité des tarifs, des règlements et des conditions techniques d'accès. L'allocation des capacités ne peut plus tenir compte de l'antériorité. Une instance de régulation indépendante doit être instituée pour assurer la conformité aux dispositions et proposer un recours en cas de conflit.

Le second paquet ferroviaire (proposé en janvier 2002, adopté en avril 2004) fait suite au Livre blanc de 2001 et suggère plusieurs mesures pour homogénéiser les conditions d'exploitation et renforcer le cadre réglementaire d'«un espace ferroviaire européen intégré » :

La directive **2004/49/CE** sur la sécurité ferroviaire cherche à harmoniser les dispositifs nationaux existants avec l'installation d'une autorité nationale de sécurité. Celle-ci délivre les licences aux opérateurs et les certifications aux gestionnaires d'infrastructures sur des bases techniques, afin que les règles et des normes industrielles ne puissent servir de prétexte à réduire l'accès aux réseaux. Des objectifs de sécurité sont fixés sur la base d'indicateurs statistiques communs.

Cette première convergence sera poursuivie par le travail de l'Agence ferroviaire européenne, implantée à Valenciennes, qui apporte à la Commission son expertise dans l'établissement et la mise en œuvre des normes européennes communes d'**interopérabilité** (2004/50/CE) et de **sécurité**. Le principe de l'interopérabilité initialement prévu pour la Grande Vitesse dans le texte 96/48/CE est ainsi étendu au rail conventionnel (**2001/16/CE**) avec une priorité accordée au fret international. À côté des seuls aspects techniques, la dimension humaine de l'harmonisation des compétences des personnels et la nécessité d'un dialogue moins timide entre partenaires sociaux sont également pris en considération (accords CER-ETF). Mais les relations restent tendues car les syndicats craignent que la libéralisation ne précarise leur statut, alors même que le calendrier d'ouverture complète du fret ferroviaire à la concurrence a été fixé à 2007.

Le troisième paquet ferroviaire, proposé par la Commission en mars 2004, est en cours de discussion au Parlement et au Conseil Transports. Le texte formule une proposition d'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire des passagers internationaux en 2010, ainsi que sur les parcours nationaux ainsi empruntés. Le Parlement a proposé de ramener l'échéance à 2008. La certification personnelle des conducteurs de locomotives et des personnels de bord en est le deuxième élément. Elle a pour but de favoriser l'harmonisation de la formation et de permettre la mobilité des titulaires. Le renforcement des droits des passagers internationaux devra assurer une meilleure attractivité du fer, par la définition d'une charte de référence minimale quant à l'information, au remboursement en cas de retard et à l'assistance aux personnes à mobilité réduite. Enfin, le texte propose la définition d'une qualité de service minimale dans le fret ferroviaire sur la base d'une « bonne pratique » et l'établissement d'engagements qualitatifs entre contractants afin de ne plus laisser aux transporteurs une définition unilatérale de l'offre.

La Réforme européenne du rail face aux concurrences politiques et aux groupes d'intérêt

La réforme ferroviaire ne saurait cependant être circonscrite aux différentes directives adoptées et à la perception que peut en avoir la Commission. Diverses tendances sont à l'œuvre et les projets successifs, ainsi que leurs rythmes d'application, traduisent des options concurrentes, parfois contradictoires que défendent les protagonistes du secteur. Des sensibilités différentes se sont exprimées, selon les pays et la couleur politique des gouvernements, qui expliquent la nécessité de procéder par clarification et approfondissements successifs des textes communautaires. Cela se traduit par un jeu de négociations et de majorités qu'il est difficile de résumer simplement. De plus, il faut tenir compte du fait que le Parlement européen devient aussi un relais de ces sensibilités, puisqu'il est depuis 1999 codécideur de la politique européenne des transports au même titre que le Conseil. Si les textes suscitent dans chacun des pays de l'Union des débats qui sont loin d'être clos, c'est pourtant essentiellement dans les instances européennes qu'ont été fixées les lignes directrices et négocié le calendrier des nouvelles règles qui structurent aujourd'hui le secteur. Aussi, il est important de comprendre comment se sont établies les prises de position dans les instances européennes.

Les voies de la réforme

Il faut rappeler que les réformes n'étaient pas d'emblée orientées vers la seule concurrence. Des dispositifs encourageaient ouvertement les regroupements internationaux et la mise en place de guichets uniques sur certains corridors, afin de stimuler les échanges entre opérateurs historiques. Progressivement toutefois, deux approches fondamentalement différentes vont s'opposer, entre les tenants d'une logique de coopération des monopoles nationaux et les promoteurs d'une logique d'ouverture concurrentielle des marchés ferroviaires, aujourd'hui majoritaires. Le clivage partage les défenseurs d'un modèle traditionnel de coopération entre réseaux intégrés, selon eux seul garant de l'efficacité d'un monopole de service public (la France, l'Espagne, la Belgique, le Luxembourg et le Portugal) et les libéraux convaincus du bien fondé d'une saine concurrence, rendant nécessaire la séparation institutionnelle du gestionnaire d'infrastructure et de l'exploitant (Grande-Bretagne, Pays-Bas, pays scandinaves). Enfin un troisième groupe de « modérés » autour de l'Allemagne, l'Italie et l'Autriche, semble partisan d'un compromis entre les deux positions tranchées, qui associerait l'ouverture du marché et le maintien d'une intégration institutionnelle. À ces trois groupes, il faut ajouter les pays non ferroviaires comme l'Irlande ou la Grèce.

Ces différences de positions sont visibles tout au long des négociations de la politique européenne du rail. Par exemple, après la publication du Livre blanc de juillet 1996 – *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* – la Commission européenne, pour qui seule la libéralisation totale peut enrayer le déclin du ferroviaire, propose aux États membres de mettre en place des corridors de fret ouverts à la concurrence (*freeways*). Cette suggestion est mise en œuvre par les pays favorables à la libéralisation du rail (les Pays-Bas, l'Allemagne), alors que la France, la Belgique, le Luxembourg et l'Espagne, soutenus par la CCFE³, choisissent un modèle alternatif : les *freightways*, corridors établis par une coopération étroite entre les acteurs historiques du secteur. On comprend que dans un tel contexte d'opposition, les premières directives européennes ne pouvaient être qu'incitatives, laissées largement à l'appréciation des pays.

³ Communauté de Chemins de Fer Européens, réunion des entreprises ferroviaires historiques.

Officiellement, les deux options entendent présenter des points de convergence. La Commission accepte ainsi le principe d'un phasage, à l'instar d'ailleurs de ce qui s'était passé pour les autres modes de transport. Les tenants de la coopération ne rejettent pas le principe de la concurrence mais souhaitent une libéralisation graduelle et maîtrisée, dans la mesure où elle permet une harmonisation préalable des conditions d'exploitation (assurant la sécurité et évitant les risques de dumping social).

Le tournant libéral de la politique européenne du rail

Les années 1999-2000 sont décisives. Les changements institutionnels et politiques qui viennent bouleverser les équilibres antérieurs favorisent la position libérale, aujourd'hui dominante. Le passage institutionnel de la règle de la coopération à la règle de la codécision est déterminant. Le Parlement européen devient un partenaire à part égale du Conseil pour l'adoption des directives proposées par la Commission. La procédure de codécision prévoit l'adoption d'un "acte commun" du Conseil et du Parlement, à l'issue d'une "navette" où les deux institutions doivent être sur un pied d'égalité. Moins sensibles aux particularismes nationaux et à leurs enjeux sociaux, les parlementaires européens adoptent une politique plus résolue de libéralisation du fer, dans un contexte où les élections européennes de juin 1999 assurent la majorité au Parti populaire européen (224 députés contre 180 pour les formations socialistes).

Lors des discussions sur le premier paquet ferroviaire, le Parlement s'est attaché à amender les directives proposées par la Commission européenne de manière à aller plus loin et plus vite que ce qu'elle requerrait en matière de libéralisation du rail. Quand le Conseil des ministres souhaite limiter l'accès au réseau transeuropéen de fret ferroviaire, les eurodéputés insistent pour que cela ne constitue qu'une étape transitoire, avant une ouverture totale du réseau. Quand la Commission propose l'année 2008 pour l'ouverture de tout le réseau ferroviaire au transport ferroviaire, le Parlement demande l'ouverture totale du réseau de fret à partir de 2006. La libéralisation du transport des passagers, qui n'avait pas été envisagée par la Commission dans son second paquet, figure dans le troisième paquet avec une échéance, ce que refusait le Conseil des ministres, mais requerrait le Parlement. On voit comment le changement institutionnel qui renforce le rôle du Parlement a joué un rôle catalyseur dans l'inflexion libérale de la réforme européenne.

Enfin la tendance à la constitution du marché unique et à la libéralisation du rail défendue par la Commission est renforcée par l'évolution de la position des États. L'Allemagne ou l'Italie qui ont ouvert à la concurrence leur réseau ferroviaire se rapprochent des positions britanniques et néerlandaises. On peut rappeler que les négociations sur le premier paquet ferroviaire ont lieu à une période où les relations entre la France et l'Allemagne ne sont pas les meilleures. Le comité de conciliation se réunit en pleine préparation du traité de Nice, une période de dissension entre les deux pays. La France qui pouvait jusque là compter tacitement sur le soutien allemand se trouve ainsi isolée. En 2000, un compromis est finalement trouvé entre les tenants de la libéralisation et ceux de la coopération pour l'adoption du paquet infrastructure : la libéralisation du transport international de marchandises est accordée, mais uniquement sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire RTEFF jusqu'en 2008. En outre, la France parvient de justesse à écarter la libéralisation des transports internationaux de voyageurs. Une fois la libéralisation de principe acceptée, celle-ci peut alors être étendue à tout le réseau ferroviaire européen et aux transports nationaux de marchandises dans le deuxième paquet ferroviaire. Et la libéralisation du transport international de passagers peut être envisagée comme c'est le cas lors des négociations sur le troisième paquet.

La fin de la représentation unitaire du monde ferroviaire

Les négociations puis l'adoption des deuxième et troisième paquets sont facilitées par le soutien que la Commission trouve auprès de nouveaux groupes d'intérêts du secteur ferroviaire qui se constituent après l'adoption du premier paquet ferroviaire. Ils offrent à la Commission un discours lui permettant de légitimer ses propositions de directives face à l'opposition des entreprises historiques. Jusqu'à l'adoption du premier paquet ferroviaire, le secteur ferroviaire apparaît comme un bloc opposé à la libéralisation des services de transports. La transposition du premier paquet ferroviaire, puis son application finissent par provoquer un éclatement du monde ferroviaire et de ses intérêts. On ne parle plus des cheminots, mais du gestionnaire de l'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire historique et du nouvel entrant. Chacun de ces groupes d'acteurs a sa propre logique et crée pour le représenter à Bruxelles une association spécifique.

Deux organisations principales représentaient le secteur ferroviaire européen : la Communauté des chemins de fer européens, CCFE, et l'Union des industries ferroviaires européennes. De plus certaines entreprises ferroviaires, comme la SNCF ou la DB, ont leur propre représentation générale à Bruxelles. Ces instances de représentation se sont structurées lors de la mise en place du Marché unique au début des années 1990. Mais ce front commun s'effrite avec la création à la fin de l'année 2001 d'une association chargée de représenter les intérêts des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire : les *European Rail Infrastructure Managers*, EIM. À partir de cette date, les intérêts des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires sont représentés séparément. La création de ce nouveau lobby représente un affaiblissement de la CCFE. Elle dispose de moins de membres ; par ailleurs un objectif majeur des EIM est en total désaccord avec les siens : leur vocation à intensifier l'utilisation de l'infrastructure. Les gestionnaires ont intérêt à ce que de nouvelles entreprises, différentes des entreprises historiques, utilisent le réseau ferroviaire. En cela, les EIM constituent un soutien fort de la Commission et de sa politique de libéralisation du rail.

En janvier 2002, est créée l'ERFCP, la Plate-forme européenne des utilisateurs du rail qui regroupe l'ensemble des chargeurs industriels utilisateurs du rail. Ses actions de lobbying sont aussi en faveur d'une plus grande libéralisation du ferroviaire « qui améliorera le rapport qualité/prix des services offerts ». Elle constitue un nouveau soutien pour la politique de la Commission.

La troisième association qui voit le jour en juillet 2002 est celle des entreprises dites « nouveaux entrants » du secteur ferroviaire, European Rail Freight Association, ERFA. Ses membres fondent d'importants espoirs sur la libéralisation du transport ferroviaire de fret international prévue pour mars 2003. Son action de lobbying a pour objectif de faire en sorte que les conditions d'accès au réseau soient équitables et qu'il n'y ait pas d'entraves de la part des entreprises historiques.

On comprend que l'émergence d'associations permette de renforcer le poids de la Commission face à l'opposition de la CER⁴, contrainte d'adopter une attitude plus constructive et de modérer son refus de la libéralisation pour participer à l'élaboration de certaines directives. De même, le poids traditionnellement fort des syndicats dans le monde ferroviaire est plus grand à l'échelle nationale que sur la scène bruxelloise avec l'ETF⁵. Toutefois les discussions lors des négociations du troisième paquet ferroviaire entre le Parlement européen et le Conseil transport ne sont pas faciles et risquent d'aboutir à une nouvelle procédure de conciliation comme cela a été le cas pour les précédents paquets ferroviaires.

⁴ Communauté européenne du rail, le nouveau nom de la CCFE

⁵ European Transport Workers' Federation, Fédération Européenne des Travailleurs des Transports.

Modalités et premiers résultats de l'application des règlements communautaires.

Un des résultats forts de la réforme ferroviaire a consisté dans la clarification des responsabilités des acteurs politiques et économiques dès le milieu des années 1990. Malgré la volonté de convergence souhaitée par la Commission, les rythmes et modalités d'application ont été différents d'un pays à l'autre, en fonction des traditions nationales et du contexte socio-politique. On peut toutefois dégager des convergences partielles autour de grands types qui semblent se rapprocher progressivement, même s'il est trop tôt pour parler d'un modèle européen.

Comparaison des trajectoires institutionnelles nationales.

Tous les pays de l'Union ne se sont pas engagés dans l'ouverture du marché avec la même hâte ni selon les mêmes modalités. La culture politique, l'attitude nationale face à la libéralisation du marché ferroviaire, comme la situation économique et sociale au sein des entreprises historiques ont influencé les choix d'organisation. Trois familles d'architectures institutionnelles peuvent être dégagées, qui ne correspondent ni à la taille du pays, ni à la situation économique du réseau [Estival 2004] :

- le modèle d'intégration avec le maintien d'une unité entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant (Belgique, Luxembourg, auxquels on pourrait adjoindre la Suisse, bien que cette dernière soit hors de l'UE),
- le modèle de la holding qui conserve une double autorité sur l'infrastructure et l'activité commerciale (Allemagne, Autriche),
- le modèle de séparation assurant l'autonomie du gestionnaire d'infrastructure et de l'exploitant. Ce dernier est sans doute le plus hétérogène, puisqu'il rassemble les pays du Nord favorables à la libéralisation et leurs opposants latins qui ont retenu cette solution pour alléger la charge de la dette ferroviaire.

Les positions initiales très contrastées se sont toutefois rapprochées récemment autour de l'option suédoise d'une mise en concurrence des exploitants et d'une gestion publique subventionnée des infrastructures, rétribuées au coût marginal. La Grande-Bretagne, d'abord défenseur d'un marché libéralisé aux mains d'acteurs privés, a dû réévaluer l'intervention publique à la suite de graves accidents, notamment celui de Hattfield d'octobre 2000, qui a conduit à la mise sous tutelle de Railtrack⁶. L'administration gouvernementale anglaise (via le Department for Transport) retrouve son rôle de contrôle dans la planification du système et la relance de l'investissement ferroviaire. La France semble connaître une évolution symétrique, puisque la séparation juridique *a minima* entre RFF et la SNCF a débouché sur une autonomie accrue de la première, désormais en charge de l'établissement des sillons, même si les deux structures restent étroitement liées sur le plan opérationnel de la maintenance de l'infrastructure.

Cette esquisse de convergence est perturbée par l'élargissement de l'Union en 2004. L'intégration des nouveaux membres pose la question des modalités de la transposition des acquis aux huit réseaux nationaux dans un contexte de transition particulièrement difficile. La restructuration brutale des systèmes de production a confronté le rail de ces pays à de fortes

⁶ Depuis 2002, le gestionnaire anglais de l'infrastructure ferroviaire porte le nom de Network Rail.

baisses de trafic. La concurrence de la route se renforce et la relance du secteur ferroviaire n'est pas à l'ordre du jour. Elle supposerait des moyens financiers importants qu'il semble plus facile de mobiliser pour la route. L'adoption de nouvelles structures de gestion reflète à la fois l'orientation nationale des réseaux mais aussi l'influence directe des partenaires d'Europe occidentale. La Pologne comme la Hongrie ont adopté le modèle de l'Allemagne et de l'Autriche avec une structure de holding. Les pays baltes, fortement spécialisés dans le trafic de transit de marchandises pondéreuses à destination de la Russie, ont opté pour une solution libérale avec la privatisation des sociétés d'exploitation et un fort recouvrement des coûts d'infrastructure. La République tchèque s'est inspirée du modèle français pour restructurer le secteur autour des CD pour l'exploitation (société contrôlée à 100% par l'État) et les SZDC, structure administrative pour la gestion des infrastructures dont l'entretien effectif est confié aux CD. Cette démarche a été également suivie par la Lituanie et la Slovaquie. Plus proche de l'approche britannique et souvent conseillée par des consultants anglais, l'Estonie a largement privatisé le secteur après l'avoir subdivisé et envisage de reprendre le contrôle de l'infrastructure comme l'a fait la Grande-Bretagne. Enfin, l'entrée des nouveaux membres va également avoir des répercussions sur la définition de la politique ferroviaire européenne. Il est fort probable que les nouveaux eurodéputés viennent préférentiellement grossir les rangs du groupe libéral et ainsi renforcer l'orientation politique amorcée depuis 2000.

Parmi la multiplicité des combinaisons institutionnelles retenues, il est dès lors intéressant de dresser un premier bilan après une dizaine d'années d'entrée en vigueur des réformes, afin de mesurer la performance des diverses solutions nationales.

La difficile mesure de l'amélioration des performances entre réseaux

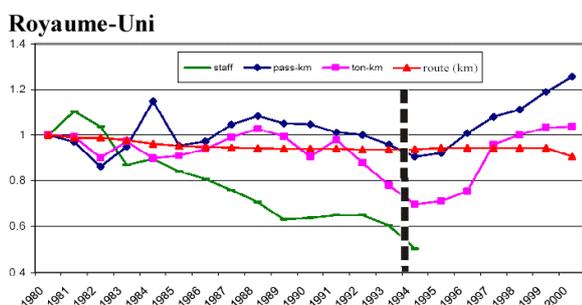
Pour mieux souligner la modestie des résultats de la réforme ferroviaire en Europe, il est intéressant de les confronter au redressement souvent spectaculaire des réseaux des « pays neufs », également engagés sur la voie de la restructuration. Aux États-Unis par exemple, le secteur ferroviaire affiche une augmentation moyenne annuelle de 2,3 % des volumes et de 1,8 % des recettes depuis 1980 pour une part modale de plus de 40 %. Ici le renouveau modal repose sur l'industrialisation d'une exploitation dédiée au fret pondéreux et contrôlée par quelques très grandes sociétés privées issues de fusions. Les forts gains de productivité (+400 % entre 1980 et 2003) sont assurés par la constitution de convois lourds (minerais et conteneurs gerbés) dont la longueur dépasse le kilomètre et qui sont acheminés sur de longues distances. Le maintien de l'intégration verticale semble avoir facilité la coordination de l'investissement dans le matériel roulant, avec l'acquisition de puissantes motrices et de wagons de grande capacité. Les infrastructures, parfois réduites à une voie unique, sont désormais aptes à supporter des trains 10 à 20 fois plus lourds qu'en Europe. Encore faut-il rappeler que les coûts moyens d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure dédiée au fret, non électrifiée, sont près de 6 fois inférieurs par kilomètre aux États-Unis à ce qu'ils sont en Europe [UIC 2001].

Sur ces réseaux, la réforme a développé une efficacité économique incomparablement supérieure aux systèmes européens dont seules peuvent s'inspirer certaines lignes dans les pays scandinaves et baltes. Le modèle américain n'est malheureusement pas directement transposable. En effet, la faiblesse de trafics pondéreux (du charbon en particulier), les contraintes de gabarit et de normes nationales handicapent les réseaux de fret européens. La mixité des trafics impose en outre des contraintes inconnues aux États-Unis. Pour un effort

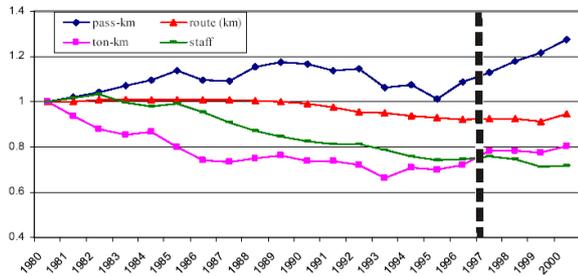
financier similaire consenti de part et d'autre de l'Atlantique, de l'ordre de la centaine de milliards de dollars sur vingt ans, les sommes ont été prioritairement accordées en Europe à la réalisation des lignes de voyageurs à grande vitesse, alors qu'elles étaient accordées au fret aux États-Unis. Pour les marchandises, l'ambition européenne affichée est le maintien de la part modale du fer à 14 % à l'horizon 2015 (UE15). La comparaison des modalités et des résultats de la réforme américaine joue donc plus par contraste que par similarité. Deux enseignements méritent cependant d'être retenus : l'établissement d'indicateurs d'exploitation rigoureux rendant possible l'évaluation économique des réseaux, une gestion ferroviaire continentale fondée sur les économies de densité et non d'échelle (c'est-à-dire sur la recherche de gains d'exploitation par l'intensification des trafics plus que par l'extension du réseau).

Le nombre de travaux scientifiques qui tentent de mesurer les effets des réformes sur la compétitivité ferroviaire demeure restreint, soulignant la difficulté de l'exercice. Certaines études [Friebel 2003, NERA 2004] montrent toutefois que, si elles ont accéléré les mutations, les réformes n'ont pas réussi à assurer encore la viabilité du système sur le long terme. Sur une période de 20 ans, les tendances lourdes du fer voient la stagnation globale des t.km et la croissance en fin de période des voyageurs.km, sous le double effet de la grande vitesse et de la relance des trafics régionaux. Le fret, qui représentait plus de la moitié des revenus ferroviaires de l'UE à 15 en 1980, a vu sa part relative fondre du fait de la baisse régulière des prix de transport, accentuée par l'abandon programmé des wagons isolés. Les réformes auraient donc essentiellement eu pour vertu de réduire l'ampleur du recul, mais sont loin de l'ambition initiale qui visait la stabilisation de la part modale du fer. Par ailleurs, ces chiffres soulignent que l'activité économique ferroviaire est aujourd'hui à dominante voyageurs.

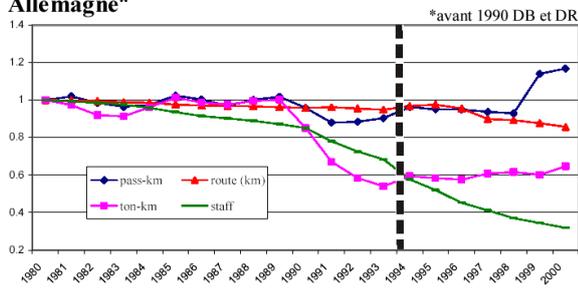
Figures 4 à 7. Evolution des variables ferroviaires sur quatre réseaux européens avant et après l'introduction de la réforme d'après [Friebel 2003]



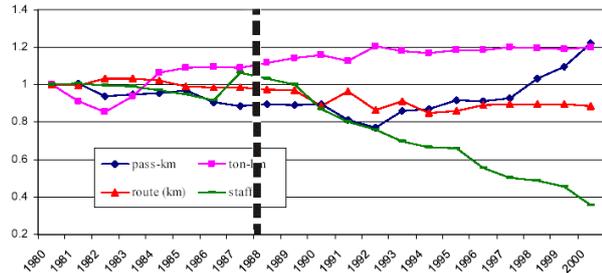
France



Allemagne*



Suède



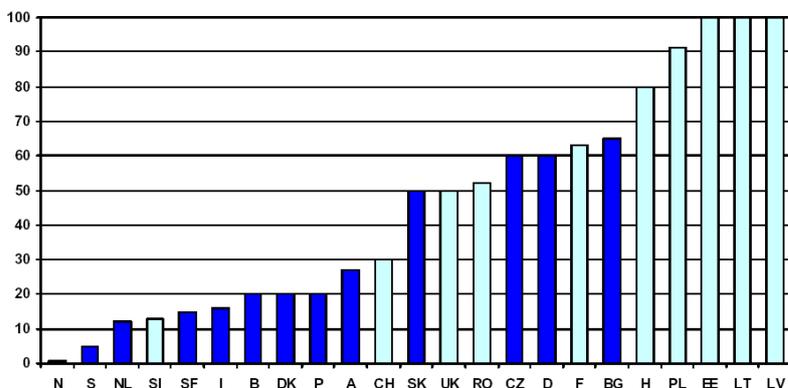
L'adoption de la réforme accélère la décreue historique des effectifs du secteur (-20 % entre 1995 et 2001 pour l'UE à 15). La baisse est d'autant plus forte que les restructurations institutionnelles ont été profondes. La rationalisation des activités procède alors par le non renouvellement de postes voire le recours à une retraite anticipée, mais également par l'externalisation de fonctions productives (recours à la sous-traitance, création de filiales spécialisées, vente d'activités annexes). Aussi faut-il manier avec prudence la croissance apparente de l'efficacité du travail lorsqu'elle est mesurée par le ratio du trafic observé sur le nombre de salariés (Fig. 4 à 7).

Une légère reprise des volumes de fret se dessine depuis 2000, essentiellement dans les pays où le marché est le plus ouvert (Allemagne, Suisse, Royaume-Uni). Mais, sous l'effet de la concurrence intermodale et de plus en plus intramodale, la baisse tarifaire reste globalement plus forte que celle des coûts, accusant pour le secteur un déficit structurel d'exploitation de l'ordre de 800 millions d'Euros en 2003 dans l'UE à 15 [McKinsey 2005]. Cette évolution vient ainsi menacer les efforts de restructuration entrepris par la plupart des exploitants. Aujourd'hui, ces derniers militent pour un équilibre durable du système par la maîtrise de la concurrence intermodale. Il est en fait probable qu'une approche strictement tarifaire soit

insuffisante pour redresser les volumes, car le choix modal est loin de reposer sur le seul prix. Les facteurs qualitatifs et organisationnels peu favorables au rail demeurent prépondérants dans le choix des chargeurs alors même que la route dispose encore de réserves de productivité non négligeables. Enfin l'affectation de la taxe routière n'est pas neutre puisqu'elle peut servir à l'amélioration de l'offre ferroviaire (Suisse), au financement de l'infrastructure routière (Allemagne) ou au remboursement de la dette publique (France).

L'amélioration de la situation financière des sociétés d'exploitation est assurée par le trafic de voyageurs. Elle masque en fait un déficit global constant du système ferroviaire qui demeure très dépendant des transferts financiers publics (service de la dette, financement des infrastructures, aide au transport combiné par exemple). Avec un montant de l'ordre de 400 milliards d'Euros en 2001, les subventions publiques restent proches de celles accordées par le passé [NERA 2004]. Mais la mise en œuvre des nouvelles structures avec la réforme permet une allocation à la fois plus transparente et plus efficace. Dans cette perspective, la réforme a conduit sans doute moins à l'indépendance économique du secteur qu'à une meilleure allocation des subventions perçues. Pour les seules charges d'infrastructures, on note des financements nationaux très contrastés (Fig.8), selon l'orientation des réseaux et les choix politiques. Seuls les réseaux baltes, fortement orientés vers le fret de transit, cherchent à faire financer l'infrastructure par l'utilisateur (étranger, en l'occurrence).

Figure 8. Couverture de la charge des infrastructures par les péages en 2004
Source CEMT 2005



Une évaluation possible de la réforme peut aussi être envisagée par le degré effectif d'ouverture du marché à la concurrence. Encore faut-il considérer les fortes différences suivant les pays et les segments de marché. La mise en concurrence pour le marché des concessions de transport ferroviaire urbain et régional est la règle dans un nombre croissant de pays (Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas, rejoints par l'Italie, l'Allemagne). Elle semble favoriser les nouveaux entrants. Le recours à l'appel d'offre réduit les coûts unitaires de transport mais plus rarement les montants des subventions globales accordées par des collectivités locales soucieuses de renforcer leur offre. Les services interurbains de voyageurs de longue distance restent en revanche réservés aux opérateurs historiques. Le nombre d'intervenants augmente pour le fret et leurs parts progressent régulièrement atteignant, en 2005, 15 % des tonnes.km en Allemagne.

Malgré la diversité des situations, une étude a tenté de construire un indice synthétique du degré de libéralisation effectif atteint par chaque marché national. Les valeurs sont obtenues par pondération de données juridiques et économiques. Les plus avancés dans cette voie sont aussi les pays favorables à la libéralisation (Royaume-Uni, Suède, Allemagne, Suisse, Pays-Bas, Danemark). En fin de liste on retrouve les pays les plus rétifs à la réforme (Espagne, Luxembourg, France, Belgique) [IBM 2004].

Vers une redéfinition géographique des entreprises ferroviaires européennes.

Les effets de la réforme sont trop limités tant qu'on les envisage dans un cadre national. Le *second souffle de la réforme* [Crozet 2004] doit incontestablement résider dans le changement d'échelle et l'intégration du marché européen. Les mutations les plus novatrices du système ferroviaire sont à chercher dans une perspective continentale. Malgré des discontinuités frontalières toujours pénalisantes, on note déjà une plus grande facilité d'homologation des matériels, dans l'attente de la banalisation du matériel hybride et de la diffusion du système de sécurité européens. La logique d'intégration technique ne peut qu'être accélérée par le développement d'acteurs de taille européenne.

Commentaire [MS2]: "hybride" est désormais associé à un type de moteur automobile. Matériel "interopérable" ?

Les stratégies des opérateurs européens (alliances, opérateurs historiques, nouveaux entrants)

Le degré d'ouverture des marchés est un facteur discriminant de la recomposition. Introduit progressivement dans les dispositifs européens, il est décliné pour les divers segments du marché et selon des rythmes spécifiques qui tendent aujourd'hui à s'accélérer. Le fret ferroviaire a été le premier concerné par les flux internationaux (2003) sur le Réseau Transeuropéen de Fret, puis viennent le transport national de marchandises (2007), le trafic de voyageurs international (prévu pour 2010), les transports ferroviaires urbains et régionaux par l'ouverture des concessions à des appels d'offre européens autour des grands groupes tels que Connex, Keolis, Via, Arriva, etc. La mutualisation et le retour d'expérience constituent un stimulant à l'innovation et aux économies d'échelle. La régionalisation de la responsabilité ferroviaire a permis une relance de l'offre par un investissement public et privé, comme l'illustrent les franchises anglaises et le renouveau de l'offre ferroviaire locale française et allemande. Mais là encore l'ouverture à la concurrence pour le marché est très hétérogène, même si elle finira par s'imposer.

Pour le fret, les petits pays de transit ont incontestablement joué un rôle moteur. Ainsi les divisions fret des opérateurs historiques néerlandais (1999) et danois (2001) ont été absorbées par celle de la DB pour donner naissance à Railion. Le rôle de la Suisse a également été central dans ce contexte : les accords d'ouverture réciproque des réseaux nationaux assurent aujourd'hui une continuité sur un des axes européens Nord/Sud où le rail est le plus performant (Rotterdam-Milan). On assiste à la recomposition de l'offre d'acteurs qui prennent une véritable dimension européenne. Les CFF, l'opérateur historique suisse, offrent ainsi des tractions directes entre l'Allemagne et l'Italie à partir de filiales implantées dans chacun des pays, de même que Trenitalia ou Railion associé au suisse BLS. La crainte d'une

Commentaire [MS3]: il faut fixer une date au-delà de laquelle on renonce à mettre à jour les chapitres, sinon l'exercice est sans fin. Toutefois, on peut mentionner ici la récente acquisition d'EWS et de ses filiales hors du RU par Railion.

marginalisation pousse les acteurs traditionnels sur la rive gauche du Rhin (SNCF – SNCB - CFL) à restructurer leur offre pour rester dans la course. Dans leur sillage, des services indépendants se sont multipliés selon une logique de couloir. Ils assurent sans rupture de charge et sous la responsabilité d'un seul opérateur des trajets de longue distance en donnant ainsi vie au projet de *freeways*. L'essentiel des nouveaux entrants dans le fret ferroviaire se manifestent cependant sur la courte distance et pour des trafics nationaux. Ainsi en Allemagne nombre de *shortliners* ont repris à leur compte les trafics abandonnés par la restructuration de la DB. Les petites structures de ce type se sont par ailleurs multipliées en Italie du Nord. Le trafic transfrontalier, jusque là fortement pénalisé par les discontinuités commerciales, techniques et réglementaires, offre désormais un véritable potentiel de développement. Sa dynamique est forte et il représente plus de la moitié des trafics, tant pour la SNCF que pour la DB.

Les sociétés d'exploitation des lignes internationales à grande vitesse reposent sur des structures multinationales fondées sur des partenariats entre opérateurs historiques. La jeunesse d'un réseau qui s'agrandit rapidement plaide en faveur de l'adoption de normes unifiées et performantes (du type de l'ERTMS). Au-delà des accords bilatéraux promus par la SNCF, se dessine une intégration technique et commerciale, ainsi Railteam qui est une coopération entre sept compagnies ferroviaires européennes dont l'ambition est de faciliter les voyages sur le réseau à grande vitesse européen.. Pour les voyageurs, la coopération interentreprises semble ainsi avoir la préférence des opérateurs. Reste à savoir si l'introduction de la concurrence pour le transport ferroviaire international va voir l'émergence de nouveaux entrants, la concurrence entre les opérateurs historiques ou le renforcement de leurs sociétés communes. Enfin le développement rapide de la DB qui a fortement investi le secteur du transport international et de la logistique jusqu'à devenir un *global player* ne s'inscrit plus dans un cadre modal ni européen.

L'affirmation d'une industrie ferroviaire européenne comme facteur de compétitivité

L'évolution des conditions de concurrence, la définition de normes techniques communes (EU 90/440) et l'obligation d'appels d'offre européens touchent particulièrement l'industrie ferroviaire, tant pour le matériel roulant que pour les infrastructures. Elles changent profondément les conditions de production et le niveau de coût des équipements ferroviaires. Jusque dans les années 1990, les marchés nationaux constituaient un cadre protégé et étroit qui imposait des séries plus coûteuses car limitées [Tiliere 2003]. Les systèmes d'innovation étaient largement spécifiés par l'exploitant. Ils constituaient autant de marchés captifs, où la spécificité des normes développées rendait les adaptations exogènes difficiles, d'ailleurs entravées par la défense de l'industrie nationale. Bref, il en résultait une faiblesse structurelle qui desservait indéniablement le mode ferroviaire face aux secteurs des transports routier ou aérien pour lesquels le marché était plus large et les industriels fabricants plus nombreux.

La convergence des normes assure des effets d'échelle qui devraient abaisser le coût du matériel à la fois par des séries plus longues et une concurrence accrue entre les industriels. Pour remporter des marchés, l'offre du matériel ferroviaire doit être plus innovante et de plus en plus intégrée. Pour être en mesure d'assurer une offre globale, les grands constructeurs tels qu'Alstom, Bombardier et Siemens ont acquis à travers l'Europe leurs anciens fournisseurs. La diversité des implantations peut également se révéler comme un argument dans le choix de décideurs publics soucieux du maintien de l'emploi local. Remporter des marchés plus concurrentiels conduit les industriels à compléter leur offre par le développement de

prestations et de services annexes, comme le leasing ou l'entretien d'éléments techniques complexes, alors que les exploitants pourraient de leur côté être conduits à réduire leurs participations à l'innovation technique. De même apparaissent des intermédiaires qui peuvent offrir au système plus de souplesse, à travers par exemple la location de véhicules et le financement du matériel ferroviaire.

Les processus d'innovation eux-mêmes tendent à évoluer rapidement. Là où l'ancien système fonctionnait préférentiellement en logique de rupture technologique avec des risques partagés, les changements contemporains doivent arriver le plus rapidement possible sur le marché et se faire de manière incrémentale, portés par l'industriel qui, par son caractère international, leur assure un transfert plus rapide. Sur un marché où les acteurs ferroviaires sont désormais éclatés entre gestionnaires d'infrastructures, de circulation et divers exploitants mis en concurrence, les industriels sont appelés à occuper une place centrale dans l'intégration du système. La restructuration du marché semble assurer une meilleure efficacité, perceptible à la fois sur les marchés extérieurs et face aux autres modes de transport. Aussi les gains de productivité dégagés devraient bénéficier directement au mode ferroviaire, bien qu'insuffisants pour relancer à eux seuls la compétitivité du rail.

Conclusion

À qui profitera la réforme ferroviaire ?

Les réformes ferroviaires engagées en Europe se distinguent sans doute de celles entreprises dans d'autres régions du monde par leur niveau de complexité. Elles relèvent à la fois de contraintes technico-économiques, du fait de la mixité des trafics de fret et de voyageurs, de l'hétérogénéité des normes nationales héritées d'une longue histoire, ainsi que de la nécessité de satisfaire les compromis politiques des acteurs engagés dans une intégration régionale inédite, là où les États-Unis, l'Australie ou l'Argentine disposent déjà d'un marché unifié et de réseaux largement dédiés au fret. En Europe l'engagement des réformes répond à des impératifs aussi divers que la relance d'un mode de transport alternatif à la route ou à l'avion, l'allègement des subventions octroyées par la collectivité, la construction d'un marché unique des transports en mesure de répondre aux nouveaux besoins. Les moyens de la réforme ne sont pas non plus les mêmes : l'Union européenne se singularise par le choix d'une gestion séparée des infrastructures et des services ferroviaires, alors que partout ailleurs prévaut le modèle historique des entreprises intégrées avec toutefois leur possible segmentation et privatisation.

Si le mouvement européen est engagé, il reste fragile. On est seulement au début d'une recomposition dont l'issue est encore incertaine et sans doute plus longue que prévu par les initiateurs du projet. Quinze ans après les premières dispositions, des frémissements de renouveau sont perceptibles, mais la partie est loin d'être gagnée pour le rail qui reste structurellement déficitaire. À quoi ressemblera l'Europe ferroviaire de demain ? Il est certainement trop tôt pour répondre à une telle question aujourd'hui. L'aire de justification économique du rail tend à se redessiner et les acteurs auront à se spécialiser plus clairement. Même si le rail parvient sinon à regagner les parts de marché cédées à la route, du moins à stabiliser ses volumes, il est probable que la structure du réseau ferroviaire pertinent évoluera plus vers une logique d'axes massifiés et spécialisés, tant pour le fret que pour les voyageurs avec la grande vitesse. Quelle catégorie d'acteurs tirera alors le plus avantage de l'évolution du secteur ? Les réponses ne sont pas exclusives : avantagés par la concentration, les grands

Commentaire [MS4]: sans oublier non plus la Russie, l'Inde et la Chine, grandes puissances ferroviaires.

opérateurs issus des réseaux historiques peuvent tirer profit d'opérateurs de taille plus modeste venant alimenter à moindre coût les flux massifiés. Encore faut-il rappeler que les opérateurs historiques sont entravés dans cette course par divers héritages économiques et techniques. La puissance publique parviendra-t-elle à maintenir un engagement financier indispensable à l'équilibre du système ? Car malgré les réformes engagées, le mode ferroviaire demeure tributaire des budgets publics, quelle que soit la portée des trafics : pour son fonctionnement dans le transport local comme pour la réalisation de nouvelles infrastructures aux échelles interurbaines et transnationales.

Enfin, une des catégories d'acteurs trop largement absente de l'analyse de la réforme est celle des salariés des entreprises ferroviaires, surtout présentés comme variables d'ajustement ou comme freins lors des mouvements sociaux. Leur rôle est largement sous-estimé dans l'analyse de la réforme ferroviaire en cours. L'établissement d'un dialogue social à l'échelle européenne permettrait de lever bien des freins pour dépasser le cadre des cultures ferroviaires nationales. Dans un secteur traditionnellement marqué par le rôle des syndicats, la définition concertée de l'évolution du statut et des compétences des personnels ferroviaires apparaît comme une composante essentielle de l'intégration européenne. Le renouvellement des générations de cheminots et de leurs identités professionnelles mériterait une attention toute particulière.

Sources documentaires

- CER, 2005, *Reforming Europe's Railways – An assessment of progress*, Eurailpress, Hamburg, 193 p.
- CER, 2006, *Competition in Europe's rail freight market*, Eurailpress, Hamburg, 207 p.
- Commission Européenne, 2006, *Rapport de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire*, 12 p. + Annexes.
- CROZET Y., 2004, Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des « bonnes pratiques », Les notes de benchmarking International, Institut de l'entreprise, Paris, mai 2004, 93 p.
- DI PIETRANTONIO L., PELKMANS J., 2004, *The Economics of EU Railway Reform*, Bruges European Economic Policy Briefings, BEEP briefing n° 8
- DURST E., GRILLO P., 2002, *Le social et le ferroviaire à la croisée des chemins*, <http://europa.eu.int/comm/transport/rail/overview/doc/ri-4pg-fr.pdf>
- ESTIVAL J.-P., 2004, « Modèles d'organisation des chemins de fer : critères pour un choix national », in *Rail International – Schienen der Welt*, juin-juillet 2004, pp. 16-25.
- FRIEBEL G., IVALDI M., VIBES C., 2003, *Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison*, http://idei.fr/doc/wp/2003/rapport_db_3.pdf
- IBM Business Consulting Services, KIRCHNER C., 2004, *Liberalisierungsindex Bahn 2004, Vergleich der Marktöffnung der Eisenbahnmärkte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegen*, http://www.db.de/site/shared/de/dateianhaenge/positionspapiere/liberalisierungsindex_bahn_2004.pdf Version 2002 : http://europa.eu.int/comm/transport/rail/market/index_en.htm
- MCKINSEY, 2005, *The Future of Rail Freight in Europe, A perspective on the sustainability of Rail*, Presentation to the European Parliament Brussels, November 9, 2005

- NERA, 2004, Study of the financing of and public budget. A Final Report for European Commission DG TREN, <http://europa.eu.int/comm/transport/rail/research/doc/nera2004-final.pdf>
- OBERMAUER A., 2001, « National Railway Reform in Japan and the EU: Evaluation of Institutional Changes », *Japan Railway & Transport Review*, Dec. 2001, pp. 24-31.
- RailnetEurope, Gestion européenne des infrastructures ferroviaires : www.railneteuropa.com
- TILIERE (de) G., HULTEN S., « A decade of change u=in the European Rail Market ; Influence on Innovation and R&D, in *First Conference on Railroad Industry Structure, Competition & Innovation*, Toulouse 2003, http://transportation.northwestern.edu/sources/RAIL04_IDEI/detiliere.pdf
- UIC INFRACOST, 2001, *Improved Performance of Infrastructure by Benchmarking the Infrastructure Costs* – Union Internationale de Chemin de Fer (UIC).
- VINOIS Jean-Arnold, 2002, *La création d'un espace ferroviaire européen dans le contexte du Livre Blanc sur la politique européenne des Transports*. <http://europa.eu.int/comm/transport/rail/overview/doc/ri-5jav-fr.pdf>

