HAL
open science

Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des "bonnes pratiques"

Yves Crozet

To cite this version:

Yves Crozet. Les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des "bonnes pratiques". [Rapport de recherche] Institut de l'entreprise. 2004, pp.93. halshs-01697184

HAL Id: halshs-01697184

https://shs.hal.science/halshs-01697184v1

Submitted on 31 Jan 2018

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.

LES RÉFORMES FERROVIAIRES EUROPÉENNES : À LA RECHERCHE DES BONNES PRATIQUES

Yves Crozet

Mai 2004

© Institut de l'entreprise, 2004
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

SOMMAIRE

PRÉFACE 5

INTRODUCTION 9

1. LE TRANSPORT FERROVIAIRE : UN DÉCLIN (IR)RÉVERSIBLE ? 13

1.1) DEMANDE DE TRANSPORT ET ÉVOLUTION DES PARTS MODALES 14

1.2) LA CRISE FINANCIÈRE 21

1.3) UNE PERTINENCE RENOUVELÉE DU TRANSPORT FERROVIAIRE ? 26

2. LES VOIES DE LA RÉFORME FERROVIAIRE 31

2.1) LES FONDEMENTS DE LA DÉRÉGLEMENTATION EUROPE 32

2.2) 1991-2001 : DIX ANNÉES DE DIRECTIVES FERROVIAIRES 40

2.3) VERS UNE NOUVELLE VAGUE DE RÉFORMES : LES PERSPECTIVES 2010 44

3. LES TRAJECTOIRES DES RÉFORMES NATIONALES : UNE DIVERSITÉ RICHE D'ENSEIGNEMENTS 47

3.1) UNE GRILLE DE LECTURE DES RÉFORMES FERROVIAIRES EUROPÉENNES 48

3.2) DES RÉSULTATS DE PLUS EN PLUS CONTRASTÉS 55

3.3) LES ENTREPRISES FERROVIAIRES : ENJEU MAJEUR DU SECOND SOUFFLE DES RÉFORMES 61

4. LES QUESTIONS CLÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE EUROPÉEN 65

4.1) LE FRET FERROVIAIRE : UNE « MAUVAISE PRATIQUE » FRANÇAISE ? 65

4.2) LES TRANSPORTS FERROVIAIRES RÉGIONAUX : UNE BONNE PRATIQUE « À LA FRANÇAISE » ? 71

4.3) FINANCEMENT ET TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES : VERS UNE CONVERGENCE EUROPÉENNE ? 78

CONCLUSION 85

BIBLIOGRAPHIE 89

L'AUTEUR 93

PRÉFACE

Au début des années 80, le système ferroviaire français a connu deux événements majeurs, bien distincts l'un de l'autre et qu'il n'est pourtant pas inutile de rapprocher.

• A l'automne 1981, était inaugurée la première liaison TGV, entre Lyon et Paris. Cette innovation technologique allait donner au transport ferroviaire de voyageurs un second souffle, en France mais aussi à l'étranger. Une clientèle qui s'était auparavant détournée du train, au profit de l'avion ou de l'automobile, a été de nouveau séduite par le confort et les gains de temps. Le train redevenait ainsi un signe de modernité.

• A la fin de 1982, était votée la LOTI (loi d'orientation sur les transports intérieurs), qui mettait en avant le droit au transport et le rôle des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre. Les Régions ont progressivement commencé à s'intéresser au transport ferroviaire régional, dont elles ont la pleine responsabilité depuis janvier 2003.

Modernité et clientèle solvable d'un côté, service public et nécessité de subventions publiques de l'autre ; le risque pour le ferroviaire serait de demeurer écartelé entre ces deux missions. La première étant celle d'une entreprise à vocation essentiellement commerciale, la seconde étant à la charge d'une entité pratiquement assimilable à une « administration », censée assurer le droit au transport pour une population « captive » des transports collectifs (jeunes, personnes âgées ou sans permis de conduire).

Cette vision dualiste du transport ferroviaire est souvent présentée en France comme une menace, un risque déjà latent, qui pourrait devenir patent si nous appliquions à la lettre les directives européennes – celles qui s'efforcent, depuis le début des années 90, de « libéraliser » ou de « déréglementer » le transport ferroviaire, en y instillant une dose croissante de concurrence. A l'issue de ce processus, aurons-nous affaire à un système ferroviaire à deux vitesses, au sens propre comme au sens figuré ? Quelques lignes à grande vitesse, rentables, seraient exploitées par des firmes performantes, tandis

que les autres liaisons, vouées au service public et à la clientèle captive, demeureraient le parent pauvre du système …

L'intérêt de l'étude d'Yves Crozet est de montrer que ce scénario relève plus du fantasme que de la réalité. Les réformes ferroviaires conduites dans l'ensemble des pays européens n'ont pas pour but de « casser » le système ferroviaire pour en offrir les seuls segments rentables aux firmes privées. C'est même tout le contraire qui se passe dans un pays comme la Suède, pays particulièrement intéressant dans la mesure où c'est lui qui a servi de modèle à la directive 91-440, qui a organisé la séparation entre infrastructures et services. Dans ce pays, a émergé un partage des tâches inattendu mais qui pourrait largement préfigurer les évolutions à venir en France. En Suède, l'opérateur historique a en effet conservé l'exploitation des trains de grande ligne (y compris la grande vitesse) alors que les opérateurs privés ont été invités à répondre à des appels d'offre pour l'exploitation de lignes locales, partiellement subventionnées et conventionnées.

Ce mode de concurrence, « pour le marché » plutôt que « dans le marché », a également été instauré en Grande-Bretagne où il a montré sa capacité à ébranler l'inertie, devenue quasiment séculaire, des entreprises ferroviaires – mais où il a également rencontré ses limites dans une fragmentation excessive et dans la « privatisation » de l'infrastructure. Avec d'autres méthodes, consistant à passer avec l'opérateur historique, l'équivalent d'un contrat de performance, la Suisse et l'Allemagne sont également en train de montrer que les formes traditionnelles d'organisation peuvent être largement remaniées. Le « parangonnage » européen a donc l'intérêt de montrer que nous ne sommes pas condamnés au *statu quo* et surtout qu'il n'y a aucune raison pour que la poursuite du subventionnement du système ferroviaire aille de pair avec la faiblesse des gains de productivité. Ce n'est pas parce qu'un secteur est subventionné qu'il doit échapper aux contraintes qui prévalent pour d'autres ; c'est même tout le contraire qui est vrai. On ne peut, au nom du service public, avancer l'idée selon laquelle la qualité du service ne pourrait provenir que d'un accroissement indéfini des contributions publiques ou des effectifs.

La France est ainsi particulièrement interpellée par les innovations en cours chez nos partenaires européens. Par des voies diverses, ceux-ci montrent

que les réformes sont possibles, dans le domaine du transport de voyageurs, mais aussi dans le champ, particulièrement crucial pour la France, du transport de marchandises. Yves Crozet rappelle à cet égard qu'il est temps de s'engager dans une véritable stratégie d'entreprise. L'heure n'est plus à l'affichage velléitaire de résultats en volume. La première étape du renouveau du fret ferroviaire consiste à fournir un service de qualité là où une clientèle solvable est prête à jouer le jeu du ferroviaire. Cette vision des choses conduit à des révisions déchirantes, qui vont à terme obliger l'opérateur historique français à se réorganiser. Il a su le faire, via ses filiales, pour développer son activité à l'étranger et saisir les opportunités que lui offre l'ouverture à la concurrence dans les pays voisins. Il faudra faire de même à l'échelle du territoire national.

Comme dans d'autres industries de réseau, le territoire de pertinence de l'opérateur historique est désormais l'Europe. Il va falloir en tirer les conséquences dans les années à venir et admettre que l'on ne peut plus raisonner en termes d'entité ferroviaire unique en charge, seule, du service public, et à des coûts peu ou prou décidés par elle. Nous entrons dans une phase critique où il apparaîtra de plus en plus clairement que les intérêts des partisans du *statu quo* entrent en contradiction avec l'intérêt général. Qu'il s'agisse du fret ou du transport régional, c'est la qualité de service qui va être de plus en plus demandée par les clients. Cette dernière doit être au rendez-vous car la relance du transport ferroviaire ne renvoie pas qu'à des questions financières. Elle correspond surtout à des questions où se retrouvent à la fois des enjeux liés à la compétitivité des territoires, et des questions de mobilité durable pour les personnes comme pour les marchandises.

Un homme politique italien disait qu'il avait rencontré deux types de fous dans sa longue carrière. Ceux qui se prenaient pour Napoléon, et ceux qui voulaient réformer le système ferroviaire. Au risque de froisser les admirateurs du « Petit Caporal », la seconde catégorie nous semble aujourd'hui beaucoup plus digne d'intérêt que la première !

Claude Martinand
Vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées

INTRODUCTION

En ce début d'année 2004, le transport ferroviaire français est à nouveau au creux de la vague. Après les bons résultats enregistrés à la fin des années 90 (accroissement des trafics fret et voyageurs, équilibre des comptes de la SNCF), le début des années 2000 a vu resurgir les inquiétudes (contraction du trafic, déficit persistant de la SNCF, endettement croissant du système ferroviaire et notamment de Réseau Ferré de France). Il n'y a pourtant pas que de mauvaises nouvelles. La célébration du milliardième passager du TGV est bien la marque d'un succès qui se confirme. Mais toutes les lignes TGV ne sont pas aussi rentables que la ligne Paris-Lyon, qui fut la première ouverte. Certaines lignes (Province-Province) sont déficitaires et d'autres, en construction ou en projet, le seront également. Si l'on ajoute à cela le coût du développement des trains régionaux et les grandes lignes (hors TGV) dont le trafic progresse peu, voire régresse, on comprend qu'il y a urgence à retrouver le chemin d'une nouvelle dynamique.

Dans de nombreux pays d'Europe, les indicateurs demeurent également décevants. Les subventions au système ferroviaire (infrastructures et exploitation) demeurent massives dans la plupart des pays. Les trafics progressent globalement peu et la part de marché du transport ferroviaire ne se redresse pas, voire continue à décliner. Comme cette tendance n'est pas nouvelle, de nombreux pays ont tenté de redresser la situation. Ils l'ont fait de diverses manières.

• La France, et dans une moindre mesure l'Allemagne, ont fait dans les années 70 un pari, gagné, sur le développement de la grande vitesse – mais sans évoquer explicitement l'avenir des autres activités ferroviaires.

• Sans nier l'intérêt de cette issue « technologique » à la crise, la Suède a plutôt misé sur la dimension institutionnelle de la réforme ferroviaire. Dès les années 80, elle a séparé l'activité de gestionnaire de l'infrastructure (GI)

de celle de l'exploitant ferroviaire (EF), avec une perspective claire de développement de la concurrence entre les exploitants.

• En s'appuyant sur cette expérience, la Commission européenne a cherché à pousser les feux de la réforme ferroviaire. La directive 91/440 a fait de la séparation infrastructure - exploitation une norme, tout en ouvrant la porte à l'idée de concurrence. Dix années plus tard, les directives 2001/13 et 14 ont accentué la pression en imposant l'ouverture des réseaux à la concurrence dans le domaine du fret international. De nouvelles directives sont en préparation pour appliquer la même logique dans le transport de voyageurs avant la fin de la décennie.

Les défis que doivent affronter les systèmes ferroviaires, partout en Europe, ont donc au moins le mérite de la clarté. **Face à un déclin historique du mode ferroviaire, est-il possible de renverser la tendance par le biais de réformes fondées sur la référence à la concurrence ?** A la suite de la vague de déréglementation apparue dans les pays anglo-saxons à la fin des années 70, la réintroduction des *stimuli* de la concurrence a eu des effets majeurs dans d'autres industries de réseau (transport aérien, énergie, télécommunications, eau…). Qu'en est-il, après plus de dix années de réforme, dans le domaine ferroviaire ? Si, comme nous l'avons indiqué d'emblée, les résultats demeurent globalement décevants, cela provient-il d'une insuffisante application des principes de la réforme ou plutôt du fait qu'une mauvaise orientation aurait été adoptée ? Pour répondre à ces questions, nous nous proposons dans les pages qui suivent de procéder à une évaluation comparative des réformes ferroviaires en Europe. Ce travail de parangonnage[1] a clairement pour objectif de repérer les bonnes et les mauvaises pratiques. Avec, en arrière-plan, l'idée simple selon laquelle les réformes ferroviaires sont loin d'être achevées et qu'il est préférable de connaître les logiques et les effets des voies empruntées par d'autres.

Nous commencerons par rappeler les facteurs structurels du déclin ferroviaire **(chapitre 1)**. Car il serait imprudent d'ignorer que la déréglementation n'est pas une potion magique. Développer les incitations concurrentielles dans un

1. On préférera le terme français à son équivalent anglais *benchmarking*… quand bien même celui-ci donne-t-il son nom à la collection dans laquelle la présente étude est publiée !

secteur en forte croissance comme les télécommunications ou le transport aérien est une chose ; appliquer le même remède dans un secteur en déclin relatif en est une autre.

Face à ces difficultés structurelles, et aux particularités du système ferroviaire, quelles formes peut prendre la concurrence **(chapitre 2)** ? Nous verrons que l'Europe a dans ce domaine adopté un « train de sénateur ». La première directive (1991), fruit d'un compromis âprement négocié, a fixé un cadre relativement souple pour les réformes. Il en a été de même pour les directives de l'année 2001.

Les textes autorisent donc des formes et des rythmes de réforme variés. Comme les systèmes ferroviaires ont été historiquement construits et exploités dans une logique nationale, il n'est pas surprenant que les réformes aient suivi des voies diverses, voire divergentes **(chapitre 3)**. Que nous apprennent ces expériences singulières ? En les replaçant dans une grille de lecture générale, nous verrons que les trajectoires diffèrent, moins par les formes institutionnelles des réformes que par la façon dont les entreprises ferroviaires ont su s'adapter à une nouvelle donne porteuse de changements importants dans les années à venir.

Parmi ces mutations, nous en soulignerons trois dans une dernière partie. Avant de nous intéresser à la question clé de la tarification des infrastructures, nous montrerons d'abord que la concurrence ne se diffuse pas forcément là où on l'attendait le plus, c'est-à-dire sur les activités les plus rentables comme la grande vitesse. C'est plutôt dans le domaine du transport régional et dans le fret que les transformations sont le plus significatives **(chapitre 4)**. Les enjeux sont majeurs dans ce domaine et la France présente sur ces deux points un bilan très contrasté.

1 LE TRANSPORT FERROVIAIRE : UN DÉCLIN (IR)RÉVERSIBLE ?

Le transport ferroviaire a connu dans la seconde moitié du XIXe siècle un véritable âge d'or. En quelques décennies, il a remplacé avantageusement les deux modes de transport dominants de l'époque : la voie d'eau et la diligence (appelée aussi le coche). Le mode ferré autorisait un tel accroissement des vitesses qu'il s'est rapidement imposé. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler qu'en quelques dizaines d'années, la France s'est dotée d'un réseau ferroviaire de plus de 40 000 km, soit une moyenne de près de 1 000 km de voies nouvelles par an[2]. Le succès fut tel que dans les années 1 880, avant l'apparition de l'automobile, l'Assemblée nationale avait rejeté de justesse une proposition de loi tendant à remettre aux départements la gestion des routes, lesquelles n'étaient plus destinées qu'à la desserte de proximité. Cette situation enviable ne survivra pas à l'émergence de concurrents redoutables pour le transport ferré. Apparus dans la première moitié du XXe siècle, ils vont s'imposer dans la seconde moitié, prenant en tenaille le transport ferroviaire.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, nous assistons à un déclin relatif (voyageurs) et même absolu (fret) de l'activité ferroviaire. En première analyse, une telle évolution pourrait être considérée comme inévitable. De même que la traction animale a disparu des pratiques quotidiennes de mobilité, on pourrait considérer le transport ferroviaire comme obsolète. Grand gagnant de la compétition intermodale au XIXe siècle, il devrait au XXIe se cantonner aux quelques domaines où sa pertinence subsiste : quelques lignes à grande vitesse, quelques axes lourds pour le fret et la desserte périurbaine.

2. Entre 1975 et 2000, la France a mis en chantier 1 000 km de voies ferroviaires nouvelles, principalement pour les lignes à grande vitesse, soit 40 km par an en moyenne !

Cette orientation en forme de peau de chagrin, proposée par John Preston (1999), semble économiquement fondée. Nous la présenterons dans un premier temps **(1.1)** afin d'affronter la réalité en face : il n'y a pas de loi de l'Histoire imposant le développement ou même le maintien de l'activité ferroviaire.

D'autant que, comme nous le verrons ensuite **(1.2)**, le transport ferroviaire coûte cher à la collectivité. Avant les réformes des années 90, les opérateurs ferroviaires européens avaient souvent accumulé des dettes qui grevaient lourdement leur budget.

Nous devons donc insister sur le caractère paradoxal de la volonté, très largement répandue en Europe, de relancer le transport ferroviaire. Les recommandations des livres blancs successifs de la Commission européenne en faveur d'un report modal bénéficiant au mode ferré doivent être expliquées **(1.3)**. Elles ne vont pas de soi !

1.1) DEMANDE DE TRANSPORT ET ÉVOLUTION DES PARTS MODALES

Au risque de froisser les amoureux du transport ferroviaire, il est nécessaire de commencer par quelques considérations économiques. Le transport de personnes, comme celui de marchandises, répond d'abord à une demande privée. Il ne s'agit pas d'une production administrée, non marchande, relevant de ce que les économistes qualifient de bien collectif. Le transport est un service qui est marqué à la fois par la rivalité dans l'usage et l'excludabilité des bénéficiaires[3]. A ce titre, il peut être tarifé et la logique du marché s'impose. Les utilisateurs doivent révéler leurs besoins, par leur disposition à payer. La gratuité n'est pas la norme dans le secteur des transports. Il est vrai que la couverture totale des coûts ne l'est pas non plus. Les transports routiers et aériens, comme le transport ferroviaire, bénéficient souvent de subventions publiques au développe-

3. On se permettra l'usage de ce néologisme, dérivé de l'anglais *excludability*, et qui désigne la sitation dans laquelle il n'est pas possible d'exclure un bénéficiaire de l'usage d'un service ou d'un bien ; typiquement, l'éclairage public, ou encore la défense nationale.

ment des infrastructures. Mais cela ne remet pas en cause le caractère marchand de ces activités[4].

La compréhension de l'essor, puis du déclin historique du transport ferroviaire passe donc par une analyse des composantes de la demande de transport ; ce que les économistes des transports font depuis plusieurs décennies en rapprochant le coût des déplacements et la distribution des valeurs du temps. Dans cette perspective, la mobilité est le fruit d'un simple calcul coût – avantage. Toute personne qui se déplace compare, fut-ce implicitement, l'intérêt que procure le déplacement (pour le loisir, le travail, les achats…) et le coût qu'il représente. Concentrons-nous sur le seul coût en supposant que le résultat de la mobilité est le même quel que soit le mode de déplacement choisi. Le choix du mode dépendra alors des coûts comparés des différents modes. Quelles sont alors les principales composantes de ce que les économistes des transports appellent le « coût généralisé » du déplacement ?

La réponse est relativement simple. Il faut d'abord prendre en compte le coût monétaire du déplacement et y ajouter le coût du temps passé à se déplacer. Puisqu'il faut aboutir à un indicateur unique, il faut attribuer au temps une valeur monétaire, donc définir un taux de conversion permettant de faire la somme algébrique du coût monétaire et du coût temporel. Nous aboutissons à une définition simple :

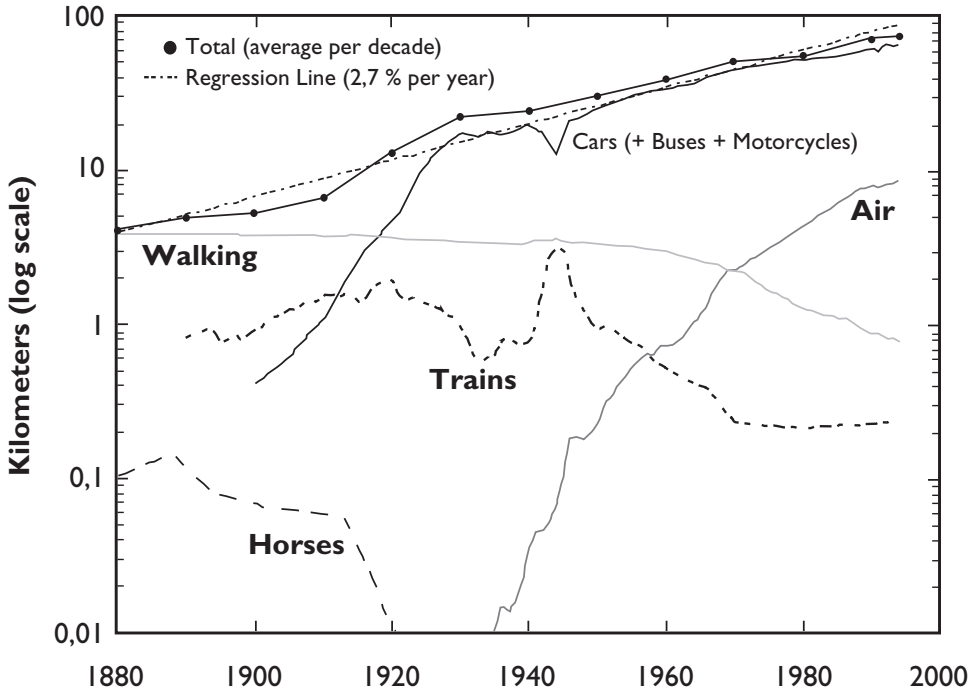
Coût généralisé = Coût monétaire + Coût temporel (évalué en monnaie).

Il est possible de se fonder sur cette notion de coût généralisé pour comprendre les raisons du déclin du transport ferroviaire. Pour cela, faisons l'hypothèse que lorsqu'elles font un choix entre deux modes de transport, les personnes qui se déplacent comparent principalement deux choses : le coût monétaire direct d'une part et le temps total de déplacement d'autre part. Comme ce dernier évolue, à distance constante, comme

4. Faut-il rappeler que les réseaux de distribution d'eau ou d'électricité sont souvent subventionnés par les collectivités locales, sans que cela remette en cause l'idée d'une régulation par les prix des quantités consommées.

l'inverse de la vitesse, une sorte de troc va se mettre en place à l'intérieur du coût généralisé. Si la valeur du temps d'une personne est élevée, elle va accepter, voire solliciter un accroissement du coût monétaire si celui-ci autorise une réduction du coût temporel grâce à un accroissement de la vitesse de déplacement. Si, en outre, l'accroissement de vitesse se double d'une disparition des ruptures de charge (cas de la voiture particulière) et autres temps d'attente, la personne qui se déplace sera prête à supporter un accroissement sensible du coût monétaire. Et cela d'autant plus que son pouvoir d'achat augmente, ce qui en général accroît la valeur du temps. Le résultat de ce raisonnement simplificateur se retrouve dans les tendances à long terme du transport de personnes aux Etats-Unis, que résume le graphique ci-dessous.

ÉVOLUTION DES DISTANCES MOYENNES PARCOURUES PAR PERSONNE ET PAR PÉRIODE DE 10 JOURS DEPUIS 1800 AUX ÉTATS-UNIS.



Source : J.H. Ausubel, C. Marchetti, P.S. Meyer, (1998), « Toward green mobility : the evolution of transport », *European Review*, vol. 6, n° 2, pp.137-156.

Ce que nous observons aux Etats-Unis, c'est-à-dire le déclin absolu, puis le cantonnement du transport ferroviaire à quelques liaisons, pourrait annoncer une évolution analogue en Europe. La progression tendancielle de la mobilité des biens et des personnes, très fortement corrélée à la croissance économique, n'a pas techniquement besoin du transport ferroviaire pour se poursuivre. Et ce d'autant que la hausse du pouvoir d'achat de la plupart des catégories sociales accroît la valeur du temps, ce qui entraîne une demande accrue pour des déplacements plus rapides comme le montre le développement de l'avion.

Cela éclaire également le succès des voiries à haute qualité de service que sont les autoroutes, fussent-elles à péage comme en France et dans le Sud de l'Europe.

Evolution des vitesses relatives des différents modes de transport et progression tendancielle de la valeur du temps sont donc les deux principaux facteurs de détermination de la zone de pertinence du transport ferroviaire.

• Pour les déplacements de la vie quotidienne, le caractère souple de l'automobile éclaire les fondements de son succès. Avec le développement du réseau routier, les déplacements de porte à porte, sans rupture de charge, sont devenus la norme. A tel point que, sauf situation de congestion routière chronique, la vitesse moyenne de déplacement est toujours plus forte en automobile. Dans ce cas, les transports collectifs en général, et le transport ferroviaire en particulier, ne conservent comme clientèle que les captifs, ceux qui ne possèdent pas de voiture ou ne sont pas (encore) titulaires du permis de conduire.

• Pour la mobilité à longue distance, le train se trouve en concurrence directe avec la voiture d'une part et l'avion d'autre part. Ce dernier attire à lui ceux qui ont une forte valeur du temps alors que l'automobile, qui grâce aux autoroutes permet une vitesse moyenne égale ou supérieure au ferroviaire classique, demeure le mode privilégié des familles mais aussi des VRP. Seuls les trains à grande vitesse ont permis de desserrer cet étau. Comme entre Lyon et Paris, où le train réussit à aller plus de deux fois plus vite que les voitures, tout en garantissant un confort supérieur à

celui de l'avion et un temps total de trajet de porte à porte équivalent ou moindre.

Cette situation structurellement favorable au transport ferroviaire reste rare aujourd'hui. La grande vitesse ferroviaire n'est pas une baguette magique. Si elle se révèle très compétitive sur les trajets au départ de Paris (vers Bruxelles, Lille, Nantes, Rennes ou Marseille), elle perd progressivement de son pouvoir d'attraction quand le temps total de trajet dépasse les trois heures. Tant que le transport aérien reste relativement bon marché, des relations européennes comme Paris-Rome, Paris-Madrid ou Paris-Francfort demeurent de peu d'intérêt pour la grande vitesse ferroviaire. S'il existe, au sein de nombreux pays d'Europe, des liaisons pertinentes pour la grande vitesse ferroviaire (Madrid-Barcelone, Londres-Glasgow, Milan-Rome…), l'idée parfois avancée de réseau européen de lignes à grande vitesse a peu de sens commercial[5]. Même si cela peut agacer les admirateurs de ce superbe succès technologique, économique et commercial qu'est le TGV, il ne faut pas se voiler la face. Il ne peut à lui seul redresser la tendance séculaire au déclin de l'activité ferroviaire.

Les statistiques sont là pour nous le rappeler. La tendance est, pour le transport ferroviaire, un déclin continu de ses parts de marché, pour le transport de voyageurs comme pour le transport de marchandises. Au milieu des années 90, au moment où se mettaient en place les réformes ferroviaires européennes, cette évolution touchait tous les pays d'Europe. Elle frappait de façon vigoureuse les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) où, comme pour rappeler qu'une économie de marché privilégie l'offre privée, l'accès à l'automobile a été le premier signe tangible du changement de régime politique.

Dans sa brutalité, le tableau ci-après semble corroborer l'idée selon laquelle nous sommes en présence d'un déclin historique. Même en France, le succès du TGV ne se traduit que légèrement dans les parts de marché relatives.

5. Rappelons qu'en France, seuls les TGV partant de Paris ou s'y rendant ont une réelle rentabilité. La plupart des liaisons directes entre villes de province (Lille-Marseille, Lyon-Rennes, Lyon-Tours…) ont une clientèle réduite compte tenu de la longueur du temps de trajet et de la taille moyenne des agglomérations concernées.

ÉVOLUTION DES PARTS MODALES POUR LE TRANSPORT DE VOYAGEURS DANS LES PRINCIPAUX PAYS D'EUROPE DEPUIS 1970

	Voitures particulières		Transport ferroviaire	
Pays	**Part modale 1970 (%)**	**Part modale 1996 (%)**	**Part modale 1970 (%)**	**Part modale 1996 (%)**
TOTAL	78	85	10	7
Allemagne	80	84	9	7
Belgique	74	89	11	7
Espagne	64	79	15	6
France	82	87	11	8
Italie	77	82	12	7
Pays-Bas	78	84	9	8
Royaume-Uni	77	89	8	5

Source : INSEE, Les transports en 1996.

Au risque de perdre espoir, rappelons que cette tendance concerne le trafic domestique comme le trafic international. Même là où les trafics ferroviaires continuent à progresser en valeur absolue, les transports routier d'une part et aérien d'autre part connaissent une progression supérieure, rognant régulièrement la part de marché du ferroviaire.

LES PARTS DE MARCHÉ DU TRANSPORT DE VOYAGEURS DANS L'EUROPE DES 15

	Répartition modale des voyageurs.km en Europe (%)			
	Voitures particulières	**Bus**	**Fer**	**Air**
1970	75,1	12,5	10,3	2,1
1980	76,9	11,4	8,5	3,2
1990	79	9	6,9	5,1
1994	79,7	8,3	6,2	5,8

Source : Nash, Toner, 1998, p. 19.

LES PARTS DE MARCHÉ DU TRANSPORT DE MARCHANDISES DANS L'EUROPE DES 15

	Répartition modale des tonnes.km en Europe (%)			
	Véhicules Lourds	**Fer**	**Voie d'eau**	**Oléoducs**
1970	48,6	31,7	12,3	7,4
1980	57,4	24,9	9,8	7,9
1990	67,5	18,9	8,3	5,3
1994	71,7	14,9	7,7	5,6

Source : Nash, Toner, 1998, p. 19.

Des facteurs externes expliquent cette baisse de la part modale. Pour le transport de marchandises, il faut rappeler le changement de nature des produits à transporter[6]. Le fret concerne de moins en moins des produits pondéreux envoyés par trains complets. Les envois sont de plus en plus souvent de petite taille et pour des destinations variées. En outre, le développement des flux tendus dans l'industrie conduit à une exigence de fiabilité et de régularité à laquelle le transport routier s'est beaucoup mieux adapté. L'organisation interne du transport ferroviaire a souvent accentué ce déclin, en agissant contre une dynamique du transport ferroviaire (Kessides, Willig, 1998 ; Nash & Toner, 1998,). Ainsi le chiffre d'affaires moyen par employé en transport de marchandises au Royaume-Uni, en France, en Italie et en Allemagne en 1994 s'insérait dans une fourchette comprise entre 19 000 $ en Italie et 43 000 $ pour la France. Mais cet indicateur atteignait 155 000 $ aux Etats-Unis (OCDE, 1998) ! Il est donc clair que le transport ferroviaire a besoin d'une certaine massification des flux pour être pertinent, c'est-à-dire des masses chargées importantes sur des distances égales ou supérieures à 500 km. La géographie de l'Europe, la forme et le contenu des principaux flux sont rarement en adéquation avec ces exigences. Ainsi s'explique la progression du transport routier de marchandises[7], à propos duquel il faut

6. Maurice Bernadet, enseignant à l'Université de Lyon 2, estime, concernant le transport ferroviaire de marchandises, que la perte de points de part de marché de la SNCF, entre 1980 et 1996, s'explique pour 25 % par le changement dans la nature des produits transportés.

7. La SNCF a depuis longtemps compris que chaque mode a sa propre pertinence, puisque par le biais de ses filiales fret (groupe GEODIS), elle est le premier transporteur routier de France !

rappeler que la plupart des camions que nous voyons sur les routes et les autoroutes ne sont pas majoritairement destinés au transport international. En France, le trajet moyen d'un transport routier de marchandises dépasse de peu 100 km !

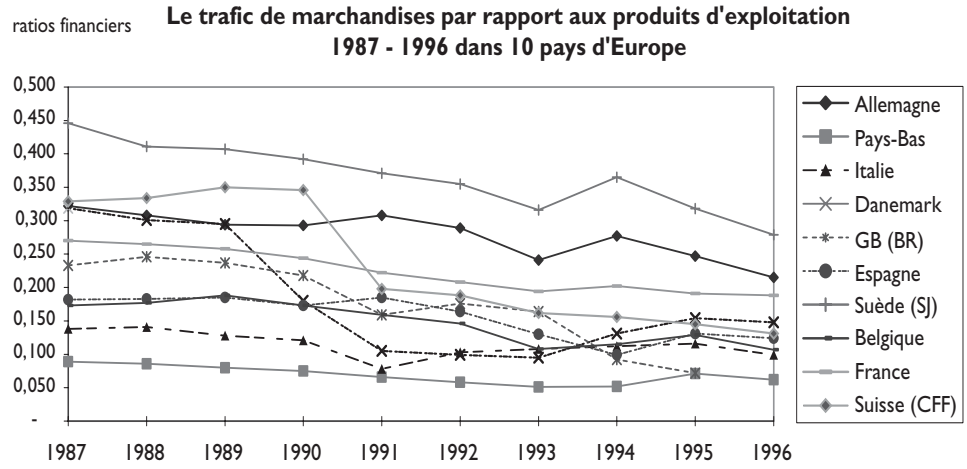
1.2) LA CRISE FINANCIÈRE

Au vu des facteurs structurels du repli du ferroviaire, il n'est pas surprenant de constater que, partout, le fer est devenu un mode de transport largement subventionné et souvent très endetté. Cette situation financière tendue, voire parfois catastrophique, a conduit dans la première moitié du XXe siècle à une nationalisation plus ou moins explicite des entreprises ferroviaires. Dès 1905 en Suisse, en 1937 en France, après la seconde guerre mondiale dans de nombreux pays européens, les Etats ont pris en main ce secteur en difficulté. Il représentait alors une activité relativement plus importante qu'aujourd'hui. En France par exemple, le transport de marchandises était encore assuré pour près des deux tiers par le ferroviaire en 1950. Mais c'est justement dans le transport de fret que les résultats du ferroviaire se sont régulièrement dégradés. Comme on le voit dans le graphique ci-après, les recettes liées au fret ferroviaire ont représenté une part déclinante du chiffre d'affaires des exploitants ferroviaires. Le développement du réseau autoroutier et la déréglementation dans le secteur du transport routier de marchandises ont été pour ce dernier de formidables stimulants. Le transport ferroviaire n'a pas eu d'autre solution que d'aligner ses prix sur celui du transport routier, avec les conséquences que l'on imagine sur les résultats financiers.

Une remarque s'impose ici sur le fait que les voyageurs et le fret sont plus concurrents que complémentaires dans le transport ferroviaire. En première analyse, il devrait exister entre les deux activités des économies d'envergure[8], cette forme d'économies d'échelle qui se manifeste entre deux productions différentes mais utilisant les mêmes matériels. Le bon

8. En anglais, *economies of scope*.

PART DU TRAFIC DE MARCHANDISES DANS LES PRODUITS D'EXPLOITATION



Source : UIC 1998.

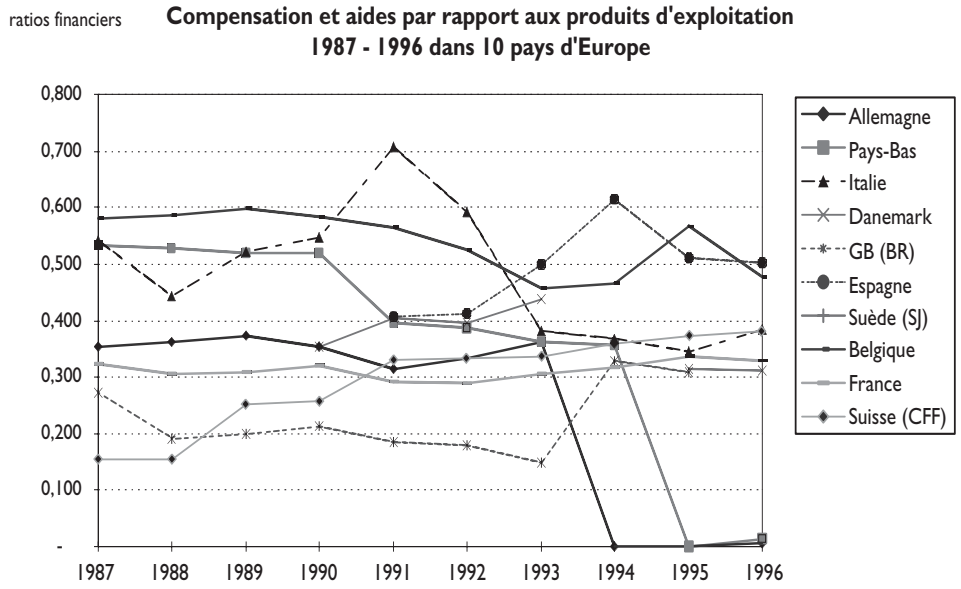
sens ne veut-il pas que les trains de fret circulent la nuit, lorsque le trafic voyageur est faible ? Les conducteurs de locomotive ne peuvent-ils pas aisément passer d'un train de fret à un train de passagers ? La réponse à ces deux questions n'est pas aussi évidente qu'il y paraît. L'expérience montre que les activités ferroviaires les plus performantes sont celles qui se sont spécialisées dans le domaine des marchandises (Canada, Etats-Unis) ou au contraire des voyageurs (grande vitesse). Lorsque les deux activités coexistent, l'une des deux est toujours considérée comme prioritaire. En Europe, c'est le cas des voyageurs. En cas de perturbation, la tentation est donc forte de faire attendre le train de fret, voire de lui emprunter son conducteur ou sa locomotive. La non-séparation entre les deux activités est finalement plus un handicap qu'un avantage pour le fret qui est devenu structurellement déficitaire, tout comme de nombreuses lignes de desserte locale, caractérisées par un faible trafic.

Une logique de subventionnement systématique du ferroviaire s'est ainsi mise en place dans la plupart des pays d'Europe, conduisant les entreprises ferroviaires à se comporter de plus en plus comme des administrations et de moins en moins comme des producteurs de services marchands. De

façon plus ou moins explicite, la présence de subventions est devenue le signe de la pertinence des choix opérés par l'entreprise. En France, c'est la référence au service public qui a servi de matrice à cette dérive. L'idée même qu'une activité ferroviaire puisse être rentable (cf la grande vitesse) a encore beaucoup de difficultés à se frayer un chemin en France. C'est une évidence s'agissant des salariés de l'activité ferroviaire, mais cela vaut aussi pour de nombreux usagers qui remettent en cause la modulation des tarifs entre heures de pointe et heures creuses. D'une certaine façon, l'attitude des salariés comme de nombreux usagers du transport ferroviaire s'assimile au jeu du mistigri. Son objectif est de profiter des avantages du système en reportant les coûts sur la collectivité, c'est-à-dire sur les finances publiques.

Une telle logique a conduit les entreprises ferroviaires a perdre partiellement le contrôle de leurs coûts et de leur productivité, pour la simple raison que lorsque des déficits apparaissaient, voire se développaient, il était commode de se tourner vers les subventions. Ce phénomène saute aux yeux dans le graphique ci-dessous. Si l'on excepte le cas de l'Alle-

SUBVENTIONS EN % DES PRODUITS D'EXPLOITATION

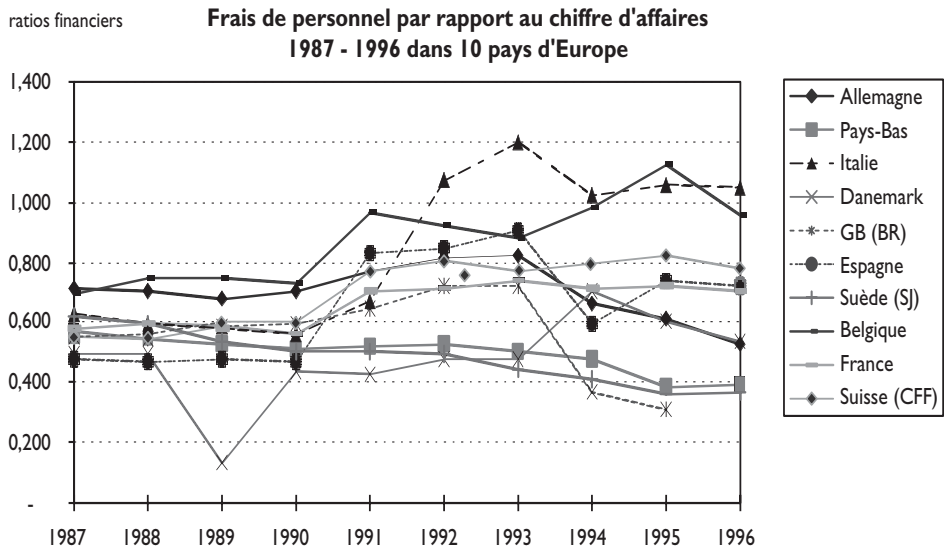


Source : à partir de données UIC, 1998.

magne (à partir de 1994) et des Pays-Bas (à partir de 1995), qui, à la suite de la mise en œuvre de la réforme (cf *infra*), ont supprimé les subventions d'exploitation, ces dernières représentaient dans tous les pays une part non négligeable des produits d'exploitation, de 30 à 50 %. Ainsi placé sous perfusion, le transport ferroviaire a été de plus en plus considéré comme une activité malade, pour laquelle la rémission semblait impossible. La seule option qui restait était celle du « traitement de confort », simplement destiné à accompagner le déclin. La fermeture des lignes les moins rentables, la progressive réduction des effectifs et le manque d'entrain des décideurs politiques à lancer de nouveaux investissements sont ainsi devenus la contrepartie logique de cette « maladie ferroviaire ».

Conscients de cette situation, les salariés des firmes ferroviaires se considéraient, et se considèrent encore souvent, comme les défenseurs d'une forteresse assiégée. Vivant de subventions publiques, ils ont refusé la posture du mendiant pour lui préférer celle, plus emblématique, de la

FRAIS DE PERSONNEL EN % DU CHIFFRE D'AFFAIRES



Source : à partir de données UIC, 1998.

protestation et de la défense de l'intérêt général. Leur détermination était d'autant plus forte qu'ils savaient que les charges de personnel représentaient souvent, à elle seule, une part importante du chiffre d'affaires, dépassant même ce dernier certaines années en Italie et en Belgique !

Le principal résultat de tout cela était un endettement croissant du ferroviaire. Les subventions elles-mêmes ne suffisaient pas à combler les déficits et les investissements effectués dans certains réseaux, notamment en France pour le TGV. Ainsi, pour de nombreux pays (France, Grèce, Italie, Portugal, Espagne), les charges du service de la dette alourdissaient encore la barque. Un rapport de la Conférence européenne des ministres des Transports (OCDE-CEMT1998) qualifiait cette situation « d'insupportable ». Même si tous les pays n'étaient pas visés par cette mention, le tableau ci-dessous donne quelques indications d'une situation qui, au milieu des années 90, n'était pas favorable.

INDICATEURS DE LA DETTE DES CHEMINS DE FER

	Rapport (dette / capitaux) Capital = 1			**Service de la dette en % Paiement d'intérêt en % du coût d'exploitation**		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Autriche	0,15	0,14	0,51	2	2	4
Belgique	1,39	0,67	1	5	8	6
Danemark	0,12	0,15	0,06	2	2	0
Finlande	0,02	0,15	0,26	2	0	2
France	1,22	4,82	3,46	5	13	17
Allemagne	1,58	1,9	0,54	8	10	1
Grèce	0,19	0,58	0,93	3	9	15
Irlande	1,91	2,14	1,72	3	7	3
Italie	3,31	1,1	0,69	11	21	30
Luxembourg	0,92	0,91	0,76	3	4	8
Pays-Bas	0,77	0,58	0,42	2	8	2
Portugal	2,12	2,28	12,86	23	16	30
Espagne	1,14	2,26	2,46	6	19	31
Suède	0,49	1,56	3,35	1	3	7
Royaume-Uni	2,18	0,93	2,52	3	3	3

Source : CEMT, 1998 ; Mercer Management Consulting.

1.3) UNE PERTINENCE RENOUVELÉE DU TRANSPORT FERROVIAIRE ?

Au vu des lignes qui précèdent, le diagnostic pourrait être sans appel : le transport ferroviaire est condamné à limiter son activité à certaines niches, d'autant plus réduites que les performances du transport routier d'une part et aérien d'autre part ne cessent de s'améliorer. Paradoxalement, ce n'est pas la voie choisie par les pays d'Europe et par la Commission européenne elle-même. Dans ses livres blancs successifs, elle a au contraire appelé de ses vœux un rééquilibrage des choix modaux en faveur du transport ferroviaire, et pour cette raison, en accord étroit avec le Parlement européen, elle prône, depuis le début des années 90, des réformes capables de susciter une nouvelle dynamique ferroviaire.

Cette volonté se fonde sur l'idée selon laquelle le transport ferroviaire possède de réels avantages en matière de développement durable. Les effets externes négatifs du transport ferroviaires sont très inférieurs à ceux du transport routier (évaluations OCDE, IWW,…). Il apparaît aussi que des aménagements à la marge, par exemple dans la qualité de service et l'organisation interne de l'entreprise, dans l'accroissement de la flexibilité ou par l'introduction de nouvelles technologies, peuvent avoir un réel effet multiplicateur sur la demande de transport, pour les voyageurs comme pour le fret. Le transport ferroviaire conserve donc un potentiel de développement certain, en particulier face au transport routier confronté, d'une part à la question de l'internalisation des externalités environnementales négatives qu'il occasionne, et d'autre part aux effets de la congestion, de plus en plus vifs en certains points de l'espace européen.

La technologie à grande vitesse a ainsi obtenu de réels succès sur certains axes lourds, par exemple entre Lyon et Paris, Paris et Londres ou Bruxelles. De manière similaire, pour le transport ferroviaire régional, de petites modifications de structures et de management peuvent avoir des effets significatifs sur la demande, comme nous le verrons dans les pages qui suivent. Sans laisser croire que le ferroviaire peut regagner tout le terrain perdu depuis cinquante ans, il apparaît souhaitable d'éviter que son déclin se poursuive. Pour la simple raison que dans les sociétés contemporaines, de plus en plus complexes et sensibles aux risques, il n'est pas raisonnable de tout fonder sur les transports routiers et aériens.

La géographie de l'Europe, et la densité de population de certains pays, sont ici les premiers arguments de poids. Aux Pays-Bas, mais aussi en Belgique, dans une grande partie de l'Allemagne et dans beaucoup de grandes agglomérations françaises, italiennes ou espagnoles, il n'est pas possible de laisser la mobilité quotidienne s'organiser sans le secours du train. Ce dernier possède une réelle capacité de massification des flux pour desservir les zones d'activité des agglomérations.

Le type de fonctionnement urbain, et péri-urbain, souhaité par les élus et leurs électeurs est ici une clé fondamentale pour comprendre la différence entre les choix européens et le « modèle » californien de ville très étalée. Dans la mesure où le fonctionnement des centres villes, et au-delà des villes centres, doit continuer à se fonder sur les aménités qui sont celles des modèles européens de ville, il n'est plus question de multiplier les voiries routières et autoroutières dans ces zones. Les transports collectifs en site propre s'imposent comme un choix d'urbanisme, avant même d'être un choix de mode de transport.

Les spécificités de la géographie et de l'histoire européennes jouent aussi en faveur du transport ferroviaire, dans le domaine de la grande vitesse. Autant il est clair qu'un réseau ferroviaire à grande vitesse a peu de sens[9] pour les très grandes distances intra-européennes, autant la connexion de grandes villes comme Paris, Londres, Bruxelles, Amsterdam et Cologne a une réelle signification. Et n'oublions pas l'échelle nationale : en Italie, comme en Allemagne, en Espagne ou en Grande-Bretagne, il existe des liaisons où la grande vitesse ferroviaire a une réelle pertinence – surtout si elle permet d'éviter une dépendance totale par rapport au pétrole, ressource dont la rareté peut se manifester dans les décennies à venir. Du seul point de vue stratégique, à l'échelle nationale comme pour certaines relations internationales, le développement d'une offre ferroviaire compétitive réduit les risques de rupture.

Il en va de même en matière de transport de fret. La dépendance par rapport à la route est une source de fragilité. La plupart des grands chargeurs sont conscients du fait qu'un effondrement des capacités du

9. Sauf bien sûr si le transport aérien était fortement ralenti dans son développement, pour des raisons de disponibilité pétrolière par exemple.

fret ferroviaire serait pour eux une mauvaise nouvelle. Il ne faut pas non plus négliger la montée en puissance des protestations contre les modes de transport considérés comme polluants. Il n'est pas sans intérêt de voir aujourd'hui des firmes comme IKEA communiquer sur leurs choix en matière de transport des produits destinés aux consommateurs. Il est donc important que des alternatives crédibles existent, au moins sur certains axes.

Ainsi le transport ferroviaire peut retrouver, dans certains domaines, plus larges que ceux où il survit aujourd'hui, une réelle pertinence. Mais pour prendre la mesure des défis qu'il doit relever pour répondre à ces demandes, il faut d'abord resserrer les objectifs qui lui sont fixés. Auparavant, la logique du monopole naturel et le caractère public des opérateurs ferroviaires autorisaient la poursuite d'objectifs multiples et éventuellement contradictoires : maintien du réseau et du trafic, sécurité, garantie de l'emploi, développement régional et protection de l'environnement, aménagement du territoire via la péréquation entre lignes etc. Certains opérateurs ferroviaires étaient même considérés comme « un laboratoire national du progrès social », notamment en France, mais pas seulement. Les chemins de fer japonais étaient par exemple organisés autour de l'objectif « d'une amélioration du bien-être de la population ».

Sous la pression d'un déclin modal peu favorable à l'environnement et face à la progression apparemment inexorable des subventions publiques, il est devenu nécessaire de redéfinir les objectifs du secteur ferroviaire. Pour cela, ont été progressivement remises en cause les hypothèses plus ou moins explicites de l'ancien modèle de gestion ferroviaire :

– une entreprise unique, intégrant gestion de l'exploitation et de l'infrastructure dans une logique de monopole naturel ;

– une égalité tarifaire kilométrique pour les usagers, impliquant une péréquation systématique entre les différentes parties du réseau ferroviaire, ainsi qu'entre les différentes activités ;

– la mise en place d'un statut spécifique, fortement protecteur, pour les salariés.

S'il a conduit à une certaine efficacité technique, tout au moins en France, réussissant même à combiner innovation technologique majeure (la grande vitesse) et amélioration de la sécurité, ce modèle est pourtant remis en cause dans ses trois composantes :

– L'idée de monopole naturel oublie que l'on peut distinguer infrastructure et exploitation ferroviaire. Si des entités distinctes assurent ces différentes activités, une certaine forme de stimulation concurrentielle peut réapparaître.

– Le principe de la péréquation tarifaire n'est pas forcément le meilleur défenseur de l'équité territoriale. N'est il pas logique par exemple d'accroître le prix des billets au moment où la demande est forte, pour financer le maintien d'un service en période creuse ?

– Quant au statut plutôt avantageux des salariés, il devient pour la firme elle-même un handicap lorsqu'elle souhaite développer son activité à l'étranger et même sur le territoire national lorsque la concurrence se met en place.

Ainsi, le *statu quo* n'est plus à l'ordre du jour et **deux objectifs majeurs s'imposent désormais aux entreprises ferroviaires : l'accroissement du trafic et la réduction des coûts**. Le premier correspond à la volonté de satisfaire les exigences d'une mobilité durable, le second est la condition *sine qua non* à remplir pour cela. Deux écueils sont donc à éviter, le développement de l'offre à coûts unitaires constants ou croissants, et la réduction des coûts par le biais d'une simple restriction drastique de l'offre ferroviaire. Cela reviendrait en effet à cantonner le ferroviaire à une zone de pertinence réduite, avec une organisation inchangée.

A ces deux objectifs généraux, correspondent des objectifs intermédiaires déclinables sous la forme des changements organisationnels. Pour les mettre en œuvre, il faut abandonner la simple confrontation entre les deux cas extrêmes de monopole naturel et de concurrence autorégulatrice et rechercher à l'inverse les combinaisons les plus pertinentes entre marché et organisation, entre contrainte et contrat. En d'autres termes, quel est le meilleur système d'incitations pour que chaque composante du secteur ferroviaire débusque les gains de productivité et accouche des réformes organisationnelles attendues ?

2 LES VOIES DE LA RÉFORME FERROVIAIRE

La déréglementation est depuis quinze ans à l'ordre du jour, en France et en Europe dans la plupart des grandes industries de réseau. L'énergie (gaz, électricité),les télécommunications, les services postaux, l'eau et les transports sont directement concernés par ce mouvement. Or, chaque fois que s'annonce une réforme dans l'un ou l'autre de ces secteurs, particulièrement ceux qui relèvent du secteur public marchand, la même réponse en forme de méfiance se manifeste dans les milieux concernés : la spécificité du secteur doit être reconnue et elle exige de ne rien changer ! Ce type de réponse est manifeste dans les appareils syndicaux, pour des raisons évidentes. La déréglementation ayant pour but de rendre plus flexibles ces activités, il serait illusoire de croire qu'elle n'aura pas des répercussions en forme d'exigences croissantes pour les salariés. La méfiance syndicale n'a rien que de très logique.

Mais la « *tyrannie du statu quo* » n'est pas l'apanage des seuls syndicats. Elle prospère également au sein des cercles dirigeants des firmes publiques et aussi du côté de leurs tutelles car là aussi, la déréglementation est potentiellement source de changements importants. Evoquer la nécessaire réforme dans les industries de réseau inscrites dans le secteur public marchand suppose donc de ne pas sous-estimer la difficulté. D'une part car il est vrai que des spécificités sectorielles existent et qu'il ne suffit pas de se confier aux vertus supposées de la concurrence pour les faire disparaître. D'autre part car de fortes rigidités vont apparaître devant les projets de réforme. Ces derniers doivent donc être bien ciblés. Comme il n'est généralement pas possible et sans doute pas souhaitable de pratiquer le « *Big Bang* », solution typiquement britannique et peu transférable telle quelle dans l'Europe continentale, une approche pragmatique s'impose.

Pour éviter que le pragmatisme conduise à une quasi paralysie, les réformes doivent être conduites de façon résolue. Pour cela, il est nécessaire de

fonder solidement la légitimité des réformes, tant dans leurs objectifs que dans leurs méthodes **(2.1)**. Une fois opéré ce travail, nous verrons que même si elle donne l'impression de s'être hâtée lentement, l'Europe a sans doute choisi les bons leviers pour ébranler les inerties des systèmes ferroviaires nationaux **(2.2)**. Comme les textes en préparation confirment les orientations précédentes, peut-être en en accélérant quelque peu le rythme, un constat s'impose : l'essentiel des évolutions dans le système ferroviaire est encore devant nous. Le résultat risque fort de surprendre autant les promoteurs de l'idée de concurrence que les défenseurs des spécificités du ferroviaire **(2.3)**.

2.1) LES FONDEMENTS DE LA DÉRÉGLEMENTATION EN EUROPE

Modernisation, réforme, privatisation, dérégulation, déréglementation… tous ces termes sont utilisés dans le langage courant comme des synonymes pour désigner les évolutions en cours dans les industries de réseau. Le fait de choisir l'un ou l'autre de ces termes n'est pourtant pas anodin. Evoquer la modernisation, ou la réforme, revient à connoter positivement les changements nécessaires tout en restant dans le flou pour ne pas effaroucher l'auditoire. Au contraire, parler de privatisation constitue une façon de disqualifier le processus, surtout s'il est fait référence au « contre-modèle » britannique et à son inspiration libérale[10]. Dans les deux cas, le vocabulaire risque de masquer les enjeux. Pour cette raison, nous préférons parler de déréglementation[11]. Non pas parce qu'il suffirait de s'affranchir des anciennes règles du jeu pour obtenir un résultat meilleur, mais plutôt pour souligner que nous sommes entrés dans un processus de longue haleine, et dont l'issue est incertaine. Nous insisterons d'abord sur le caractère incontournable de cette déréglementation, pour des raisons principalement macro-

10. Il est bien connu qu'en France le qualificatif de « libéral », associé à une personne ou à une méthode, est essentiellement une façon de la disqualifier !

11. Nous éviterons le terme « franglais » de *dérégulation* car la bonne traduction de *deregulation* est justement déréglementation. Ce qui importe est le changement des règles du jeu dans un secteur. La régulation du secteur, soit la question de son « *monitoring* » dans le vocabulaire anglo-saxon, n'est qu'un sous-produit de la déréglementation.

économiques trop souvent passées sous silence. Puis, pour ne pas en rester aux généralités et tenir compte des spécificités du transport ferroviaire, nous prendrons la mesure des défis propres aux firmes du secteur.

Il y a près d'un siècle, l'économiste allemand A. Wagner énonçait une « loi » selon laquelle plus un pays est développé, plus l'intervention de l'Etat est importante. Dans le champ des fonctions régaliennes de l'Etat (armée, justice, police), comme dans le domaine des fonctions tutélaires (infrastructures de transport, éducation, santé, recherche…), la demande sociale ne cesse de s'étendre au fur et à mesure que les besoins se diversifient. Cette « loi de Wagner » a été largement confirmée par les faits. La part des dépenses publiques dans le PIB des pays développés n'a cessé de progresser tout au long du XIXe siècle, et pas seulement dans les périodes de guerre. Mais le succès même de cette thèse lui pose un problème logique. Que faire lorsque, comme en France ou en Suède, les dépenses publiques dépassent les 50 % du PIB et qu'en conséquence les prélèvements obligatoires doivent faire de même pour financer des activités dont la productivité progresse globalement peu ?

La réponse triviale, typiquement française car fondée sur le principe de la translation fiscale, consiste à réclamer une hausse des impôts… pour les autres. L'incohérence de ce type de raisonnement saute aux yeux et invite à une réponse plus argumentée : les biens et services produits sous le contrôle de la puissance publique doivent l'être de la façon la plus efficiente possible. Contrairement aux idées reçues de la *vulgate* protestataire, c'est en accroissant les exigences à l'égard du secteur public qu'on le défend le mieux ! Cette assertion est d'autant plus fondée que l'on s'intéresse au secteur public marchand, celui qui correspond justement aux grandes industries de réseau (énergie, télécommunications, services postaux, transports). Ce secteur, qui relève des activités tertiaires (à l'exception de la production d'énergie) est dans tous les pays du monde confronté aux risques de ce que l'économiste américain William Baumol a appelé la croissance déséquilibrée (*unbalanced growth*).

Ce type de situation se manifeste lorsque, dans le PIB d'une nation, les activités dont la productivité croît le moins vite, c'est-à-dire les services, représentent une part croissante de la demande des ménages et des firmes. De façon mécanique, cet effet de structure ralentit la croissance

économique globale. Cette nouvelle version de la loi de Wagner a été échafaudée aux Etats-Unis dans le courant des années 70, au moment où ce pays était rattrapé par le Japon et l'Europe occidentale. Il n'est donc pas surprenant que, dès la seconde moitié des années 70, sous la présidence de Jimmy Carter, les Etats-Unis se soient lancés, pour d'évidentes raisons stratégiques, dans un processus de déréglementation. Il visait à faire émerger des gains de productivité dans des domaines où, du fait d'une position protégée, cet objectif n'était pas aussi prégnant que dans l'industrie. Ainsi, les services financiers et bancaires, les transports aériens, routiers et ferroviaires, mais aussi les transports publics urbains, l'énergie, les télécommunications et d'autres sont entrés dans le processus.

Nous devons donc nous convaincre du caractère déformant du prisme qui, dans la tradition française, considère ces réformes essentiellement comme le fruit d'une idéologie libérale. Les pays anglo-saxons ne sont pas les doctrinaires naïfs[12] complaisamment décrits dans quelques ouvrages à la mode. Comme les autres nations, leurs objectifs sont d'abord ceux de l'intérêt général. Pour les atteindre, il est vrai qu'ils sont plus spontanément que nous tournés vers les principes de la concurrence ; mais ne confondons pas les moyens et les fins…

Si l'objectif final est l'amélioration de l'efficience des industries de réseau, et plus précisément du secteur ferroviaire, la question qui se pose maintenant est celle de la meilleure façon d'y parvenir. La concurrence ne se décrète pas dans ce domaine ; elle se décrète d'autant moins qu'un processus séculaire a conduit à la constitution de grandes firmes intégrées, détenant dans un espace donné le monopole de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation des trains. Comment sortir de cet héritage, alors qu'après des décennies de fonctionnement centralisé, sous perfusion des subventions

12. De multiples exemples illustrent certains échecs de la déréglementation aux Etats-Unis. Le cas de l'électricité en Californie ou la faillite d'Enron viennent immédiatement à l'esprit. Mais on aurait tort de se polariser sur ces seuls exemples. D'autres montrent au contraire un réel pragmatisme de la part d'autorités publiques qui sont tout sauf absentes. Dans le domaine du transport aérien, la plupart des aéroports, et le contrôle aérien, sont restés dans le giron des administrations. A Los Angeles, l'électricité n'a jamais manqué car tout en acceptant certains aspects de la déréglementation du secteur (le négoce d'électricité), la société publique qui fournit l'agglomération a fait les investissements nécessaires.

publiques, les entreprises ferroviaires avaient perdu le sens des gains de productivité ? Comment sortir de l'inertie du monopole naturel ?

Des éléments de réponse apparaissent lorsque l'on s'interroge sur les composantes du « bien système » que constitue le transport ferroviaire, comme nous y invitent les réflexions sur l'économie des réseaux (Katz et Shapiro 1985, Farrel et Saloner 1986). Ces auteurs ont souligné que les services fournis par un réseau (électrique, ferré, téléphonique...) sont le fruit d'un « bien système », agrégation de plusieurs composantes. Pour le ferroviaire, il est ainsi aisé de distinguer l'infrastructure et l'exploitation, et au sein de cette dernière le transport de marchandises et le transport de voyageurs ; cette dernière catégorie pouvant elle même être dissociée entre grande vitesse, transport régional etc. Tout le problème de la réforme ferroviaire consiste à choisir les formes et les lieux optimaux de segmentation de l'activité ferroviaire, afin qu'à l'interface entre chacune des nouvelles composantes puisse jouer la concurrence, sous la forme de relation marchande entre exploitant et propriétaire de l'infrastructure, par exemple, mais aussi sous la forme éventuelle de concurrence entre les opérateurs. Ce raisonnement simple mais robuste est au fondement des directives européennes.

CONCURRENCE ET RÉGULATION : QUE NOUS DIT L'ANALYSE ÉCONOMIQUE ?

La concurrence est le maître mot de la déréglementation, y compris sous la forme qu'elle a prise au sein de l'Union européenne. Derrière ce retour en grâce d'une notion suspecte dans un pays comme la France se pose la question de la performance des firmes. Face aux risques de dérives bureaucratiques et oligopolistiques, la concurrence est progressivement redevenue l'horizon indépassable de la régulation des économies marchandes. Le problème est qu'au sein même de la théorie économique, la concurrence prend des formes variées, et qu'elle ne supprime pas l'intervention publique, sous des formes également variées entre lesquelles le choix n'est pas évident.

Comme à leur habitude, les économistes ont proposé non pas une seule, mais plusieurs solutions pour développer la concurrence et améliorer la performance des firmes relevant des industries de réseau.

La première idée se résume à la privatisation. La gestion privée d'une activité marchande est en général plus performante qu'une gestion publique laquelle est moins sensible aux risques de déficit et moins apte à inciter les salariés à révéler leurs capacités. Mais cette « solution » se révèle souvent impossible lorsque l'on se trouve dans des activités de réseaux, où prévalent les rendements croissants. Que faire notamment en cas de monopole naturel ou de quasi-monopole naturel ?

C'est là qu'intervient la théorie des marchés contestables (ou disputables) apparue il y a une vingtaine d'années. A l'idée de concurrence réelle entre un nombre élevé de compétiteurs, Baumol, Panzar et Willig ont en effet substitué au début des années 80 l'idée de contestabilité. Le raisonnement qui fondait cette innovation conceptuelle est simple. Il consiste à prendre en compte le fait que sur de nombreux marchés, il n'est pas possible de multiplier les firmes pour la simple raison qu'il existe des rendements croissants. Face à cette situation nouvelle, où l'efficience ne rime plus théoriquement avec multiplicité des opérateurs, la contestabilité se présente comme une solution. Elle indique qu'il suffit qu'existe la menace d'entrée sur le marché d'un compétiteur potentiel pour que la firme en place se comporte comme si elle était en situation de concurrence. La notion de barrière à l'entrée devient ici fondamentale, car tout obstacle à la menace potentielle d'un compétiteur remet en cause le principe même de la contestabilité. Pour cette raison, l'Union européenne a beaucoup insisté sur l'accès des tiers aux réseaux.

Mais la contestabilité n'est pas la seule façon d'utiliser les menaces de la concurrence pour inciter les acteurs à améliorer leurs performances. A la concurrence « par » le marché, il faut parfois substituer la concurrence « pour » le marché (Demsetz, 1967). La collectivité réalise un appel d'offre visant à concéder l'exploitation de certaines activités à des opérateurs devant respecter, à moindre coût, un certain cahier des charges.

A ces trois cas de figure s'en ajoute un quatrième qui prolonge partiellement les précédents : la concurrence par étalonnage, ou par comparaison (*yardstick competition*, Shleifer 1985). Ce qui caractérise en effet le recours à la contestabilité et plus encore la concurrence « pour » le marché, c'est la permanence de l'action du régulateur public. Ce dernier ne peut se contenter de privatiser en se lavant ensuite les mains des évolutions ultérieures. Il conserve au contraire, en amont et en aval de la déréglementation, qui est en fait une re-réglementation, un rôle important dans la détermination des règles du jeu pour le secteur considéré. Quelle sera par exemple la politique suivie pour garantir l'entrée de concurrents potentiels ? Que se passera-t-il en cas de réapparition de monopole ? Quels sont les éléments qui permettront de trancher entre différentes propositions au moment des appels d'offre ? Comment évaluer la performance relative d'une firme après qu'elle ait obtenu une licence pour une activité donnée ?

Toutes ces questions, et d'autres encore, montrent que la déréglementation ne signifie pas l'absence de régulation publique. Nous ne sommes pas dans une situation binaire, le marché ou l'Etat, mais dans une logique de coopération. Plus précisément, ce rapide examen des quatre formes de concurrence révèle deux grandes catégories.

La première correspond aux deux premières formes de concurrence, où la déréglementation conduit vraiment à un retrait de l'action publique puisque la concurrence est en quelque sorte autorégulatrice. Le transport aérien sur les liaisons transatlantiques, ou le secteur de la téléphonie mobile en constituent une illustration. Dans les deux cas, le régulateur n'a pas à contrôler *a priori* les prix pratiqués par les opérateurs.

Il n'en va pas de même dans les deux cas suivants où la permanence d'un (quasi) monopole implique un contrôle des prix pratiqués. Comment cela peut-il se faire tout en conservant les incitations favorables de la concurrence ?

Tout le problème est de savoir quel type d'incitations est le plus performant. Deux méthodes sont alors possibles qualifiées de « *Cost Plus* »

ou « *Price Cap* ». Si, comme nous allons le voir, la seconde semble généralement plus pertinente que la première, elle laisse subsister de larges zones d'ombre lors de sa mise en œuvre.

La méthode « *Cost Plus* » implique la fixation des prix, et donc leur variabilité, en fonction des coûts, tout en garantissant un taux de rentabilité déterminé et « raisonnable » à l'exploitant. Si, de prime abord, cette approche semble sage, les limites ne manquent pas.

– Le régulateur doit disposer d'un ensemble complexe d'informations ayant trait aux coûts opérationnels, au coût du capital, aux actifs nécessaires, etc.

– Comme le régulateur n'a pas une emprise directe sur ces informations, contrairement à l'exploitant, il est avec ce dernier en situation d'asymétrie informationnelle. L'exploitant pourrait avoir tendance à gonfler ses coûts et/ou ses dépenses, répercutés sur les usagers, et cela sans que le régulateur puisse recourir à des moyens de contrôle ou des mécanismes de dissuasion.

– Si, pour éviter certaines dérives, le régulateur accroît trop les contraintes, alors existe un risque de sous-investissement ou de sous-entretien de la part de l'exploitant.

Ainsi, le principal défaut de la méthode *Cost Plus* est quelle n'offre pas d'incitation à une réduction des coûts et donc à une meilleure efficience productive.

Pour remédier à ces inconvénients, la méthode « *Price Cap* »[13] constitue la forme de régultation incitative la plus usitée. Elle contient au moins deux composantes.

D'une part, un indicateur repère RPI (*Retail Price Index*) qui en règle générale s'aligne sur le taux d'inflation et permet ainsi d'intégrer les hausses exogènes du prix des inputs.

13. De plus en plus l'expression « *Fixed Cost* » est substituée à « *Price Cap* ».

D'autre part, un facteur X (positif ou négatif) que l'on soustrait de la première composante pour inciter l'opérateur à améliorer sa productivité de façon à obtenir à la fois une hausse des profits pour lui et une baisse relative des prix pour le consommateur.

La méthode *Price Cap* procure deux avantages majeurs.

Primo, le risque de surcapitalisation et les dérives dépensières au détriment des usagers sont amoindries.

Secundo, comme les prix ne sont plus assujettis aux coûts, tous les efforts de réduction de ces derniers profitent aux exploitants.

Il y a donc là un mécanisme très efficace pour améliorer la productivité. Bien évidemment, ce raisonnement apparemment simple se heurte à certaines difficultés qui tiennent au fait que le régulateur peut avec le temps estimer les gains de productivité et réévaluer le facteur X à la baisse. Dans une perspective de long terme, et pour s'assurer une vie tranquille[14], l'exploitant peut donc éviter de faire des gains de productivité et se contenter de ses marges habituelles. Il peut aussi se comporter en prédateur, c'est-à-dire accumuler des profits par sous-investissement et sous-entretien, puis abandonner la concession à l'échéance.

En outre, si, avec la méthode *Price Cap*, il existe un risque pour l'exploitant (coûts supérieurs aux prix), il en va de même pour le régulateur. La qualité de son travail est jugée selon son aptitude à maintenir un niveau de profit modéré. Dans le cas contraire, le régulateur est perçu comme trop laxiste alors que cette situation peut provenir de résultats performants non prévus. Par contre, si le profit est très bas ou inexistant, la viabilité économique de l'exploitant est affaiblie et la responsabilité en est attribuée au régulateur. Il va alors chercher, par diverses pratiques de parangonnage, à mieux connaître les coûts de l'exploitant, ce qui n'est pas hors d'atteinte même si les informations pertinentes ne tombent

14. Selon la formule de John Hicks, le monopole cherche avant tout à s'assurer « *a quiet life* ».

pas du ciel. Les firmes, fussent-elles publiques, ne dévoilent pas aisément leur comptabilité analytique.

Il serait regrettable que cela conduise à l'immobilisme. Dans les années 60-70, les travaux du CERC avaient permis de montrer, par le biais des comptes de surplus, dans quelle mesure les entreprises publiques participaient, ou non, à la croissance du surplus global. Avec cette méthode ancienne mais éprouvée, ou d'autres plus modernes[15], il est possible de comparer les performances des firmes. Mais cela exige, entre autres, une action publique spécifique.

2.2) 1991-2001 : DIX ANNÉES DE DIRECTIVES FERROVIAIRES

Du point de vue de l'analyse économique, la réforme ferroviaire européenne se comprend aisément si l'on revient sur quelques remarques fondatrices faites à la fin des années 30 par Ronald Coase. Dans un article devenu tardivement célèbre, il avait posé une question simple : pourquoi existe-t-il des firmes ? Pourquoi, dans les économies de marché, une multitude de décisions concernant l'affectation des ressources rares sont prises non pas à la suite d'un contrat sur un marché mais simplement par un processus hiérarchique au sein d'une organisation ?[16]

La réponse qu'il proposa était simple : il fallait prendre en compte les coûts de transaction. Souvent, l'établissement d'un contrat en vue de relations marchandes est une source de multiples incertitudes. Le fournisseur va-t-il tenir ses engagements ? La qualité sera-t-elle bien celle qui était convenue ?

15. Il est regrettable que les comptes de surplus ne soient plus disponibles pour juger de la performance réelle des grandes entreprises nationales (GEN). Il est plus que souhaitable de relancer ces méthodes pour que l'on puisse savoir, comme il y a trente ans, qui, des salariés, de la firme, des fournisseurs ou des clients a vraiment profité des politiques conduites à EDF, GDF, France Telecom, SNCF etc. Cela n'interdit pas de développer d'autres méthodes comme les frontières de production par exemple.

16. Coase, R.H., (1937), *The Nature of the Firm*, 4 Economica N.S. , pp. 386-405.

Les délais seront-ils respectés ? etc. Pour se prémunir contre le risque de mauvaise surprise, une solution consiste à intégrer les activités considérées dans la chaîne hiérarchique de la firme. C'est exactement ce qui s'est produit dans le domaine ferroviaire. La lourdeur des investissements initiaux et la nécessité de coordonner des activités techniquement complexes ont un peu partout conduit à substituer la hiérarchie au marché. Seul, le contact avec le client final était marchand. Toutes les opérations intermédiaires relevaient d'un processus hiérarchique. Comme ce dernier s'est traduit par une inertie de plus en plus flagrante, les réformes ont tenté de revenir en arrière, de substituer le marché à la hiérarchie pour stimuler le système. Mais comment mettre en application ces principes généraux ? Comment éviter que la réforme ne soit qu'un leurre, une négation des contraintes structurelles qui ont conduit, historiquement, à l'émergence de monolithes ferroviaires, d'entreprises intégrées et de grande taille, contrôlant entièrement un marché national ?

Pour éviter les fausses pistes, la Commission européenne pouvait d'abord s'inspirer de ce qui avait été fait dans d'autres pays.

• L'Amérique du Nord offrait un exemple intéressant. Le transport ferroviaire de marchandises y est une activité rentable. La concurrence se fait principalement entre grandes entreprises intégrées. Contrôlant un réseau, éventuellement ouvert à d'autres firmes, elles exploitent aussi des trains. La productivité y est élevée car la géographie se prête bien à la massification (longues distances et trains de grande dimension) et les opérateurs sont de fait concurrents entre eux pour les grandes liaisons Est-Ouest. En revanche, le transport de voyageurs y est réduit à la portion congrue et malgré des réformes successives, la firme qui assure ce transport, Amtrak, est structurellement déficitaire.

• Le Japon fournissait également un point de repère. Avec une géographie très différente des Etats-Unis, ce pays a fait un choix symétrique. La forte densité de population a conduit à privilégier le transport de voyageurs[17]. Le réseau de chemins de fer a été découpé entre quelques grandes firmes, généralement intégrées, assurant à la fois la gestion de l'infrastructure dans une zone donnée de l'archipel et l'exploitation des trains. Mais le réseau

17. Le transport de marchandises utilise largement le cabotage maritime.

reste largement ouvert aux tiers, sous réserve bien sûr de la disponibilité des sillons ferroviaires.

• Il était aussi possible de se référer à la première réforme anglaise, celle de la fin des années 80. En différenciant nettement les compétences ferroviaires au sein de la même société publique, des gains nets d'efficacité étaient apparus (OCDE, 1998).

• Mais le plus intéressant était l'exemple suédois. Décidée depuis longtemps à promouvoir le transport ferroviaire, la Suède avait opté pour un choix assez sensiblement différent des exemples précédents. Le maître mot de la réforme n'était pas la privatisation, ni même la concurrence, mais plutôt la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation. L'idée simple à l'origine de ce choix était que, puisqu'il n'y avait pas de transport ferroviaire sans subventions, il était préférable de les cantonner autant que possible dans le champ de l'infrastructure. Car ensuite, il devenait possible de poser des exigences d'efficacité à l'opérateur, voire d'instaurer une certaine concurrence en autorisant l'accès des tiers au réseau.

D'une certaine façon, la directive 91-440, et celles qui la prolongent (95-18.19) représentent la transposition, à l'échelle européenne, de la logique suédoise. Ses principales orientations étaient les suivantes :

– séparation, au moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire ;

– clarification des conditions d'accès des tiers au réseau, tant sur le plan technique (attribution des sillons, certification des candidats…) qu'économique (grille tarifaire publique pour les péages d'infrastructure) ;

– encouragement à accepter la concurrence entre plusieurs exploitants.

On pourrait aussi imaginer un système d'appel d'offre conduisant à une concurrence de plusieurs opérateurs sur la même partie du réseau avec différents sillons ferroviaires. Ce choix-là n'a pour l'heure pas été retenu, sauf localement pour le fret. La concurrence par comparaisons entre opérateurs exerçant leur activité en des lieux différents a été jugée plus simple à mettre en œuvre que la concurrence directe sur les mêmes lignes. En

d'autres termes, il y a plus concurrence pour la voie (*Off the track*), notamment lors des appels d'offre, que sur la voie (*On the track*).

La déréglementation des chemins de fer est pourtant loin de se résumer à un retour en arrière sous forme de multiplication des acteurs. Au-delà de la dé-intégration se profile la question, cruciale pour l'avenir, de la forme et du niveau de la tarification de l'infrastructure. Il va de soi en effet que la tarification ne cherche pas seulement à couvrir des coûts ; elle vise aussi à opérer une sélection entre les trafics là où existe une concurrence entre différents usages (TGV, TER, fret…). Par conséquent, elle est un moyen de repérer les lieux où il sera nécessaire et possible de lancer de nouveaux investissements. Les choix d'investissement et la gestion des sillons ferroviaires basculent ainsi progressivement du monde de l'ingénieur à celui des économistes et devient un enjeu majeur des réformes. La commission européenne est donc très vigilante sur la publicité des tarifs et le fait qu'ils s'appliquent également à tous les compétiteurs.

Même la France, qui s'est efforcée de protéger l'exploitant historique en lui donnant le monopole sur le territoire national, a dû s'adapter aux nouvelles directives. Une seconde vague de la déréglementation a en effet vu le jour au début des années 2000. Les directives 2001-13/14 se sont attaquées à la question du fret ferroviaire. Ce domaine a été choisi pour son caractère emblématique :

• Il est sans doute un de ceux où le poids des habitudes est le plus fort et le plus difficile à remettre en cause, du fait de la quasi-absence de contact entre les employés et la clientèle.

• Il est pourtant celui où la dimension internationale et donc européenne de la question ferroviaire est la plus sensible. Il est en effet bien connu que le fret ferroviaire n'est pertinent que pour de grandes distances (égales ou supérieures à 500 km) et des quantités importantes. Le type même de trafic qui doit franchir les frontières !

• Il est aussi, trop souvent, le parent pauvre face aux charmes de la grande vitesse ou aux revenus plus ou moins garantis des TER.

Pour donner une nouvelle chance au fret, la Commission européenne a donc logiquement concentré son action sur quelques grands corridors européens

appelés Réseaux Transeuropéens de Fret Ferroviaire (RTEFF). Sur ces grands axes, depuis le 15 mars 2003, il n'est plus possible de refuser l'accès des trains venus de pays étrangers. Rappelons que jusqu'à cette date, lorsqu'un train de fret voulait franchir la frontière, il fallait forcément changer de locomotive et de conducteur, et procéder à diverses vérifications sur les wagons pour des raisons de sécurité. Pour mettre fin à ces blocages, il fallait donc rendre possible une certification technique des exploitants et leur permettre d'obtenir des sillons ferroviaires leur permettant d'acheminer des trains. La directive a aussi prévu diverses formes d'entrée dans l'activité ferroviaire. Il est ainsi possible désormais d'être seulement tractionnaire, c'est-à-dire d'acheter ou de louer quelques locomotives pour tirer des trains sur des itinéraires donnés. Ce qui peut apparaître comme un point de détail est en réalité très important. Ce dont a besoin le ferroviaire en ce moment est la preuve par l'exemple du fait que d'autres organisations sont possibles, sans dégrader et même en améliorant le rapport qualité prix du service fourni (voir 4e partie).

2.3) VERS UNE NOUVELLE VAGUE DE RÉFORMES : LES PERSPECTIVES 2010

Les premiers effets de la nouvelle directive européenne sont extrêmement minces en France après une année d'ouverture à la concurrence. Même si l'affectation des sillons ferroviaires a été retirée à la SNCF et attribuée à RFF, de multiples obstacles subsistent, qui limitent fortement l'ouverture à la concurrence. Il n'en va pas de même dans d'autres pays européens où l'ouverture à la concurrence a été saisie comme une chance. De nouveaux entrants se sont emparés de quelques marchés spécifiques et les opérateurs historiques s'y sont adaptés. Ainsi, pour assurer le passage entre l'Italie et l'Autriche par le tunnel ferroviaire du Brenner, des sociétés autoroutières se sont lancées dans l'aventure de la traction ferroviaire. Il s'agit clairement pour elle de se diversifier et de devenir à terme un acteur du transport ferroviaire. Pour la simple raison, si souvent oubliée dans les querelles de clocher entre promoteurs du rail et défenseurs de la route, que les deux modes sont complémentaires. L'intérêt général consiste à équilibrer les flux pour optimiser l'usage des infrastructures. Si la concurrence permet cela, il faut s'en réjouir. Et symétriquement, il faudrait s'inquiéter d'une fermeture

de fait, sinon de droit, de la France aux trains de fret qui ne seraient pas tractés par la SNCF.

Encore une fois, la concurrence est une occasion à saisir. Il est préférable de s'y préparer plutôt que de défendre le *statu quo*. D'autant que ce qui est en cours dans le domaine du fret va dans les années à venir s'étendre au transport de voyageurs. Les nouvelles directives européennes en préparation visent à étendre l'ouverture à la concurrence. A plusieurs reprises, le Parlement européen a pris sur ce point des positions claires pour que, dès 2010, il ne soit plus possible d'éviter le recours à des processus d'appels d'offre pour l'exploitation des trains de voyageurs, pour le transport international dans un premier temps. Deviendrait ainsi caduc, dans un second temps, l'article de la loi dite SRU (Solidarité et renouvellement urbain, 2000) qui stipule que la SNCF est en France le seul opérateur possible des trains régionaux.

En réalité, ce type de modification ne serait sans doute pas dramatique pour la SNCF. Son savoir-faire et sa connaissance des réseaux et services locaux lui donneront certainement de bonnes chances d'être bien placée dans les appels d'offre. Et quand bien même quelques régions choisiraient-elles d'autres opérateurs que cela ne serait qu'un moyen de justifier son développement à l'étranger, déjà sensible à travers sa filiale Kéolis (voir 4e partie). Mais il n'en reste pas moins clair que cette nouvelle vague de déréglementation affaiblira un peu plus le lien entre la firme ferroviaire et le territoire national. Ce qui est aujourd'hui évident pour EDF ou France Telecom le sera pour l'activité ferroviaire. Il deviendra de plus en plus clair que l'exploitant n'est pas *a priori* le défenseur de l'intérêt général. Ce dernier relève des élus de différents niveaux et des responsabilités qu'ils prendront en matière de délégation et de subventionnement des services publics.

Au total, c'est là que réside le plus grand changement des prochaines années, tant pour les exploitants ferroviaires que pour les usagers. Ceux-ci seront de plus en plus des clients, et ceux-là devront suivre de plus en plus des logiques commerciales marquées par la recherche de l'efficience et de la qualité de service. Exactement ce que nécessite le poids croissant des industries de réseaux dans le PIB !

3 LES TRAJECTOIRES DES RÉFORMES NATIONALES : UNE DIVERSITÉ RICHE D'ENSEIGNEMENTS

Au cours des années 70, la plupart des systèmes ferroviaires européens ont été réorganisés en tenant compte de la recommandation principale de la directive 91-440 : la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation. Ce fut notamment le cas en France en 1997 avec la création de RFF, entité distincte de la SNCF. Mais la situation française n'est qu'une application *a minima* de la directive 91-440 puisque s'il y a eu ainsi dé-intégration[18] verticale, l'idée de concurrence entre opérateurs est restée lettre morte. A l'opposé du choix français, la réforme ferroviaire s'est traduite en Grande-Bretagne par une sorte de « *Big Bang* » conduisant à la disparition de l'opérateur historique (British Rail). Les autres pays se sont placés dans des situations intermédiaires où, même lorsqu'existe une certaine forme de concurrence, le rôle central de l'opérateur historique a perduré. Ce qui pourrait apparaître comme un signe de faiblesse, la preuve par l'exemple de la capture de la tutelle par la firme censée être contrôlée par elle, mérite pourtant d'être qualifié de choix stratégique.

Les autorités nationales ont agi dans le domaine ferroviaire comme dans le domaine aérien. Dans les deux cas, tout s'est passé comme si la concurrence et l'efficience ne constituaient que des objectifs secondaires, l'objectif principal étant la pérennité de la firme nationale, historiquement dominante. Une éventuelle privatisation de cette dernière, totale ou partielle, ne doit pas induire en erreur : même lorsque les responsables politiques ont, parfois, largement bouleversé les structures juridiques et économiques du secteur, ils n'ont pas perdu de vue le rôle stratégique de l'opérateur historique. Nous nous interrogerons dans les lignes qui suivent sur les formes et les impacts

18. Pour éviter la connotation négative de la « désintégration », on recourt à la notion de dé-intégration pour désigner le cas où une firme intégrée est scindée en plusieurs entités entre lesquelles les relations deviennent marchandes et non plus hiérarchiques.

de cette orientation majeure de l'Europe continentale. Pour cela, nous commencerons par proposer une grille d'interprétation des différentes réformes. Son objectif est de montrer que les degrés de réforme ont été assez divers mais qu'ils s'inscrivent dans un schéma général qui souligne, au-delà des particularismes nationaux, une relative similitude des enjeux. A partir de cette analyse, nous verrons que les résultats des réformes mettent en lumière des pratiques plus pertinentes que d'autres.

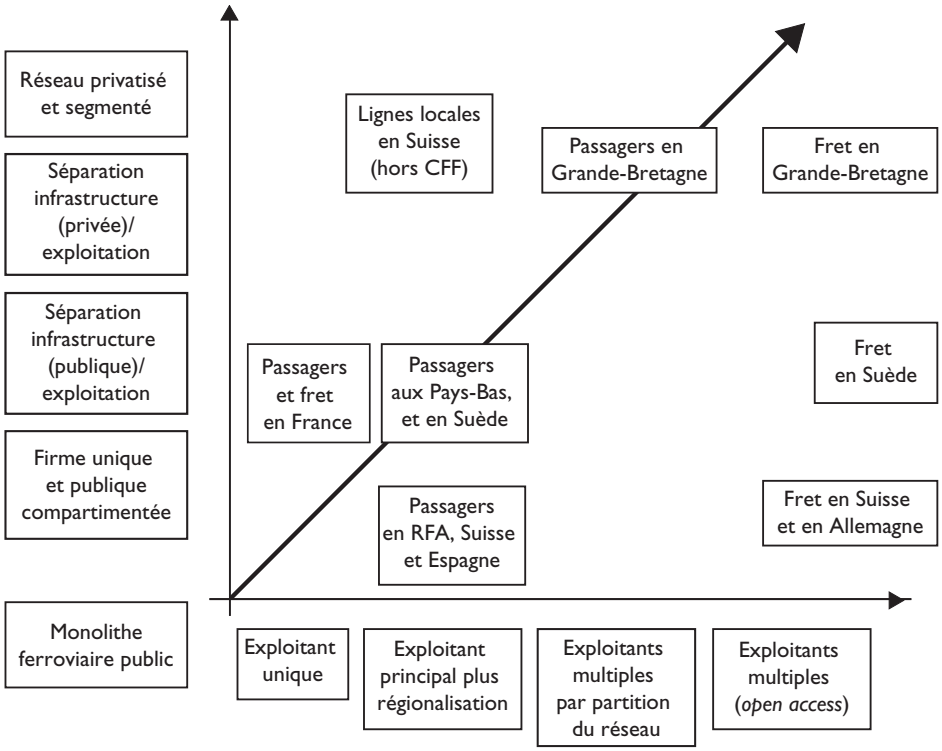
3.1) UNE GRILLE DE LECTURE DES RÉFORMES FERROVIAIRES EUROPÉENNES

La directive 91-440 s'appuyait sur deux idées simples, liées entre elles. La première visait à dé-intégrer verticalement en séparant, fut-ce de façon seulement comptable, infrastructure et exploitation. La seconde concernait l'exploitation et voulait rendre possible la perspective, à plus ou moins long terme, d'une pluralité d'opérateurs utilisant l'infrastructure. Serait ainsi réintroduit, au niveau de l'exploitation, le *stimulus* de la concurrence dans un secteur où elle avait depuis longtemps disparu. Un parallèle est souvent fait ici avec le transport routier de marchandises. Au milieu des années 70, en France, suite à un rapport établi par Pierre Guillaumat, l'accès à la profession de transporteur routier a été facilité en même temps qu'était mis fin à la tarification routière obligatoire (TRO). Au même moment, le développement du réseau autoroutier donna un coup de fouet à la profession routière avec les succès que nous avons vus en matière de parts de marché des différents modes. Il était donc tentant de souhaiter transférer ce modèle au secteur ferroviaire. Ne devait-il pas, lui aussi, tendre vers « *l'open access* » généralisé, typique du transport routier ? En fait, il s'agit là d'une situation extrême et difficile à transférer telle quelle dans le domaine ferroviaire.

Pour tenir compte de la spécificité, réelle, du mode ferroviaire, nous proposons ci-dessous une grille de lecture qui fournit un cadre d'intelligibilité global des réformes ferroviaires[19].

19. Une première version de ce schéma a été publié dans un article publié en février 2001 dans la revue *Réalités industrielles - Annales des Mines*, sous le titre « Réformes et concurrence dans le transport ferroviaire européen : bilan et perspectives ».

ANNÉES 90 : LA PREMIÈRE ÉTAPE DES RÉFORMES FERROVIAIRES



• L'axe horizontal s'intéresse aux différents cas de figure de la concurrence entre les deux extrêmes que constituent l'unicité et la multiplicité des exploitants ferroviaires. On voit au passage se manifester une différence importante entre la multiplicité intégrale, résumée par la notion d'*open access*, et la multiplicité par segmentation du réseau entre divers opérateurs, chacun se voyant affecter de façon principale une partie du réseau national (cas britannique). La segmentation peut aussi prendre la forme d'une simple distinction entre opérateur principal et opérateurs régionaux (cas de l'Allemagne ou de la Suède).

• Sur l'axe vertical ; on voit apparaître différents types de gestion de l'infrastructure, allant du monolithe ferroviaire public à l'éclatement du réseau entre divers propriétaires privés, en passant par des formes hybrides où l'on remarque le double glissement, de l'intégration vers la dé-intégration infrastructure/exploitation d'une part, et de la propriété publique vers la propriété privée d'autre part. D'une certaine façon, cet axe fait en sens

inverse le chemin parcouru depuis la fin du XIXe siècle : l'intégration des réseaux et leur rattachement au domaine public.

L'intérêt de ce schéma est de souligner la multiplicité des choix possibles à partir du moment où on s'éloigne, vers le haut et vers la droite, du monolithe ferroviaire. On peut noter toutefois qu'à l'exception de la Suisse[20] où, depuis des décennies, existent des opérateurs ferroviaires privés (mais largement subventionnés) sur des petites lignes locales, nul pays ne s'est orienté vers l'extrémité de l'axe vertical, c'est-à-dire le couple privatisation-segmentation du réseau. Est-ce une question de temps ? Autrement dit, la flèche qui traverse le graphique symbolise-t-elle un itinéraire obligé des réformes ferroviaires ? La référence à la compétition conduit-elle nécessairement à une position extrême, en haut et à droite du graphique ?

L'histoire des systèmes ferroviaires nationaux depuis une dizaine d'années pousse à une réponse prudente, et sans doute négative à cette question. Il n'existe pas une seule « bonne pratique ». Toute évaluation doit tenir compte des spécificités géographiques et historiques. Ainsi, les opérateurs américains et canadiens de fret considèrent que la séparation entre infrastructure et exploitation est une mauvaise chose. Ils sont fondés à le faire puisque cela accroîtrait les coûts de transaction sans avoir pour autant d'effet décisif sous forme d'incitation à une concurrence plus vive. Il n'en va pas de même en Europe. L'absence de concurrence entre les réseaux nationaux oblige à introduire celle-ci par la dé-intégration des monopoles ferroviaires. Ce qui, comme on le voit ci-dessus, peut se faire de façons très différentes.

Commençons par nous intéresser au transport de passagers. Il est clair qu'une différence nette apparaît entre la Grande-Bretagne d'une part et les autres pays d'autre part. Si les Britanniques ont délibérément cherché à recourir à une privatisation systématique, c'est parce que John Major voulait rendre la réforme irréversible. Le but ultime de cette dernière était la disparition de l'opérateur historique, comme cela avait été le cas dans les autres industries de réseau (énergie, télécommunications…). Les pays

20. En France aussi, il existe, notamment en Bretagne, une ligne ferroviaire locale opérée par une filiale de Veolia environnement. Mais l'infrastructure demeure la propriété des collectivités locales.

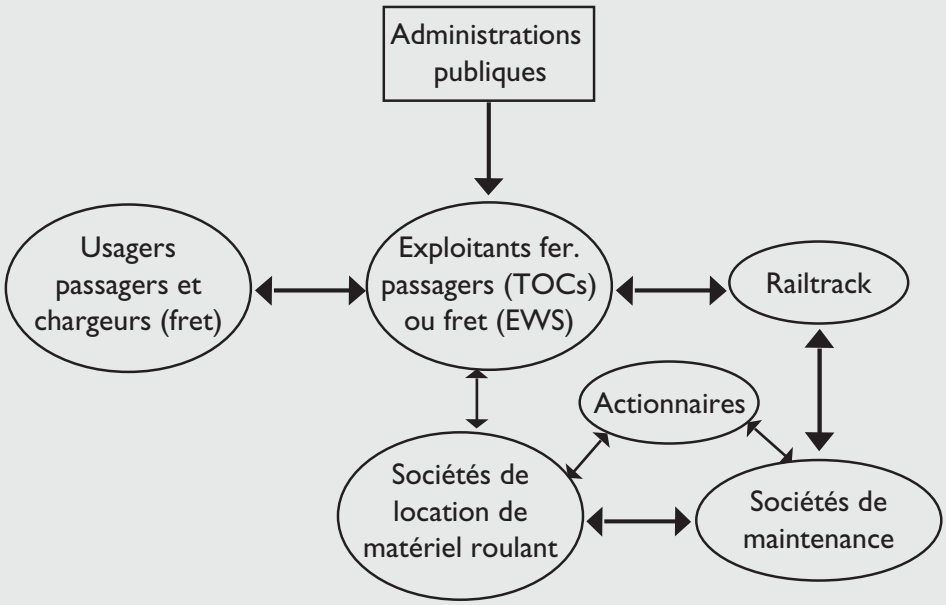
d'Europe continentale ont fait preuve d'une plus grande prudence. En laissant le gérant de l'infrastructure dans le giron de l'Etat, voire dans la holding ferroviaire, ou en limitant la concurrence aux marges de l'activité de l'opérateur historique, ils ont visiblement adopté un traitement homéopathique.

Les choix semblent avoir été moins frileux dans le domaine du fret. Ici, c'est la France qui se distingue des ouvertures importantes pratiquées dans les autres pays. Le secteur du fret n'est-il pas caractérisé par la généralisation de l'*open access* et la multiplication des opérateurs ? Il faut cependant relativiser les effets d'annonce. Tout au long des années 90, la situation était encore largement marquée par la prépondérance d'un acteur, généralement issu de l'opérateur historique (DB Cargo en Allemagne qui a étendu son activité aux Pays-Bas, au Danemark etc.). En Suède, mais aussi en Suisse, en Allemagne et plus récemment en Italie, quelques opérateurs privés se sont installés. Généralement liés à une activité industrielle ou minière particulière, ils se concentrent souvent sur un seul type de trafic.

HEURS ET MALHEURS DU « BIG BANG » FERROVIAIRE EN GRANDE-BRETAGNE

Alors que tous les pays ont plus ou moins protégé leur opérateur historique, la Grande-Bretagne a opté pour une véritable révolution fondée sur l'éclatement de cet opérateur et l'appel systématique à l'initiative et aux capitaux privés. Les Britanniques sont les seuls à s'être engagés radicalement dans une logique dominée par l'initiative privée et le rôle clé des actionnaires via les marchés financiers. En procédant à la mise en place d'une réelle concurrence entre opérateurs et en multipliant les relations de sous-traitance dans le secteur, les Britanniques ont joué à fond la carte qui consiste à substituer, partout où cela est possible, le marché à l'organisation.

**La première réforme britannique :
un système centré sur les marchés financiers**



Dans les systèmes antérieurs, le monolithe ferroviaire intégrait l'ensemble des acteurs qui entourent dans le schéma ci-dessus la catégorie essentielle des actionnaires. Ce monolithe n'avait donc que deux types de contact avec l'extérieur : l'un, avec les usagers, que l'on se refusait à appeler clientèle, le plaçait en situation de monopole ; l'autre était l'Etat, chargé de combler les déficits d'exploitation tout en assurant tout ou partie des coûts de développement ou de maintenance de l'infrastructure. Comme il s'agissait d'un marché peu dynamique, eu égard à la concurrence de la route et du transport aérien, l'exploitation était tendanciellement déficitaire.

Pour reprendre le vocabulaire d'Albert Hirschmann, il va de soi que cette situation conduisait dans le secteur des chemins de fer à une double attitude de protestation (*voice*) et de démission (*exit*). Protestation récurrente des salariés qui leur permettait d'attirer à eux une part importante de la rente de monopole sous forme d'avantages multiples ; démission

latente ou patente d'une grande partie du personnel sous forme de faible qualité des services et d'un consensus général de sous-productivité. L'efficacité de la hiérarchie, et de son corollaire la contrainte interne, était donc fortement réduite au sein du monopole ferroviaire britannique comme dans les autres.

Face à ce constat de carence, la réforme britannique a considéré que l'abandon d'une telle logique était la condition de la pérennité du transport ferroviaire. Pour être certain du résultat, la Grande-Bretagne a choisi de rompre brutalement avec les pratiques anciennes en s'attaquant principalement au consensus de sous-productivité et à la rente syndicale. Les privatisations et l'importance donnée au jeu de la concurrence et à la pression des actionnaires avaient essentiellement ce but. Vu de ce côté-ci de la Manche, il pouvait paraître choquant de voir Railtrack ou des compagnies de location de matériel roulant ou encore les sociétés de maintenance servir, parfois, de généreux dividendes à leurs actionnaires, grâce à des redevances payées par des exploitants subventionnés par l'Etat. Mais cet aspect des choses est secondaire en Grande-Bretagne, car l'objectif principal est que, dans le même temps, les différents acteurs privés du secteur réussissent à dégager des gains de productivité tels que, progressivement, les subventions d'exploitation soient réduites ; et de fait elles l'ont été.

Bien évidemment, lorsque l'annonce de ces dividendes se produisit quelques semaines après le dramatique accident de la gare de Paddington (1999) et alors même que *The Economist* lui-même se déchaînait contre les ratés de la réforme britannique, cette dernière devait être redessinée. Mais alors que la présence d'un gouvernement travailliste depuis mai 1997 laissait présager une refonte importante, il n'en a rien été. S'il a été mis fin à l'existence de Rail Track, du fait tout simplement de sa faillite, la multiplicité des opérateurs a été maintenue. Il n'est donc plus question de dégager des bénéfices dans la gestion de l'infrastructure. La société qui s'en occupe désormais est une forme hybride qui n'a plus de contact avec les marchés financiers, mais n'est pas pour autant une société nationalisée. Cette entité (Rail Network) reçoit désormais de l'Etat des fonds importants pour la modernisation du réseau. Ce qui signifie que

la Grande-Bretagne s'est doublement rapprochée des pratiques en vigueur en Europe continentale. D'une part elle a abandonné le statut privé du GI, et d'autre part elle ne considère plus que l'essentiel des subventions doit passer par le biais des EF (TOCs en anglais). D'une certaine façon, nous avons eu affaire à un alignement avec les pratiques en vigueur sur le réseau routier, mis à la disposition des usagers grâce à des financements publics. Il s'agit évidemment d'un intéressant clin d'œil de l'Histoire puisqu'en 1776 déjà, le fondateur de l'économie politique, Adam Smith, préconisait l'abandon des routes privées (il y en avait à l'époque plusieurs milliers de kilomètres outre-Manche) au profit de routes publiques car ce type d'infrastructure relevait d'après lui explicitement du secteur public !

La forte progression du trafic voyageurs a été une relative surprise pour les initiateurs de la réforme, qui y voyaient surtout une façon moins coûteuse pour l'Etat de gérer la lente agonie du ferroviaire, coincé entre la route et le transport aérien. De ce point de vue, la segmentation du réseau était un moyen de repérer les segments les plus porteurs pour y cantonner les efforts de la collectivité. Il ne faut pas oublier en effet qu'une grande partie du trafic voyageur anglais se concentre sur la desserte de Londres pour les migrations alternantes. La forte hausse du trafic est donc une conséquence inattendue bien que relativement logique. Elle était le seul moyen pour les TOCs d'échapper à la double contrainte que constituaient d'une part la baisse programmée des subventions et d'autre part le système *price cap* limitant la hausse des tarifs des billets à un niveau inférieur à l'inflation. Cet accroissement du trafic révèle aujourd'hui de manière aiguë les insuffisances structurelles du réseau britannique et la nécessité de procéder à des investissements importants pour faire face à la croissance du trafic : une redécouverte des enseignements d'Adam Smith !

Même si ces évolutions ont été modestes en termes de parts de marché relatives des divers concurrents (quand ils existent), elles ont conduit à une certaine redécouverte des potentialités du fret ferroviaire ; potentialités qui étaient (et sont encore en France) masquées par la conflictualité qui

existe *de facto* entre trafic fret et trafic voyageurs. Aussi, la mise en place d'une entité fret autonome débouche rapidement sur des résultats positifs. Mais il ne s'agit que d'une première étape car un second problème surgit alors, du fait de l'incompatibilité entre trafics fret et voyageurs sur les axes congestionnés. L'*open access*, même lorsqu'il est affiché comme une priorité, ne reste qu'un vœu pieux si des questions décisives ne sont pas tranchées en matière d'investissements et de tarification de l'infrastructure.

Les premiers pas de la réforme ferroviaire en Europe ne se sont donc pas soldés par des changements brutaux dans l'organisation et les performances du système. Mais ils ont permis de mettre en lumière quelques enseignements utiles.

• Ainsi, il est clair que le choix britannique a été maladroit (voir encadré). Le fait d'avoir placé la Bourse et les actionnaires au cœur du système n'était pas une bonne idée. Même si les résultats, en termes de trafics, ont été spectaculaires, il ne faut pas oublier qu'ils correspondent à un rattrapage du niveau déjà atteint au début des années 80. La progression plus lente du trafic depuis le début de l'actuelle décennie le montre. La privatisation « à la hussarde » du réseau ferré britannique relève de ce que l'on pourrait appeler les « mauvaises pratiques ».

• Les bonnes pratiques sont plutôt à chercher du côté de la Suisse ou de la Suède, mais aussi de l'Allemagne. Ce qui doit retenir l'attention dans ces trois pays a été leur capacité à stimuler l'opérateur historique, non pas en supprimant les subventions, mais plutôt en les liant à une amélioration tendancielle de la productivité.

3.2) DES RÉSULTATS DE PLUS EN PLUS CONTRASTÉS

Après quelques années de réformes, les résultats sont modestes car le transport ferroviaire est un système techniquement lourd (plus que l'aérien), où il est difficile (socialement, politiquement, techniquement…) de mettre en place une concurrence propice à ébranler les habitudes. Cela dit, certains pays ont mieux que d'autres fait face à l'ardente obligation d'améliorer les performances. La comparaison des résultats obtenus peut se faire de différentes façons. Les plus significatives sont :

– l'évolution de leurs parts de marché, qui révèle leur capacité, souvent faible, de résistance à la route ;

– l'évolution des trafics depuis quelques années, et notamment depuis la mise en place des réformes. C'est une façon de repérer la capacité de rebond (ou non) de l'activité ferroviaire ;

– les efforts de productivité tels que nous pouvons les estimer par le nombre d'unités kilométriques par tête, soit le total, voyageurs-kilomètres plus tonnes-kilomètres, divisé par le nombre de salariés.

L'examen des résultats mérite d'être scindé en deux temps. Il faut en effet dissocier ce qui s'est passé durant les années 90 de ce qui a suivi. Deux raisons nous poussent à cette distinction. La première est qu'au cours des premières années de la réforme, certaines améliorations étaient aisément accessibles. Une meilleure politique commerciale, une meilleure offre de service et un redéploiement d'une partie du personnel constituent des opérations relativement aisées. Il est donc intéressant de suivre une réforme sur une période plus longue, surtout lorsque cette deuxième phase a coïncidé dans de nombreux pays avec un ralentissement conjoncturel ; c'est ce ralentissement qui fonde le second intérêt d'une distinction entre fin des années 90 et début des années 2000.

Dans l'ensemble, la fin des années 90 pouvait inciter à un certain optimisme du fait de la progression générale des trafics et de la productivité. Il faut cependant nuancer ce constat et distinguer deux types de situation.

• Dans certains pays comme la Suisse ou les Pays-Bas, la progression du trafic voyageurs est modeste, quoique persistante, car le ferroviaire ne peut, sauf lignes nouvelles, espérer des progressions importantes de fréquentation. L'amélioration des performances, et notamment de la productivité, passe donc par la réduction des effectifs et par une réorganisation des services.

• Des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne ont connu de fortes progressions de trafic car des changements structurels ont eu lieu ; en outre, la taille plus importante du pays accroît mécaniquement le nombre de voyageurs-kilomètres quand une nouvelle offre commerciale est proposée.

QUELQUES INDICATEURS DE PERFORMANCE À LA FIN DES ANNÉES 90

Pays	Parts de marché	Evolution du trafic de 1996 à 1999	Productivité 1999 en indice : France = 100	Evolution de la productivité de 1996 à 1999	Ponctualité 1999
Allemagne	Voyageurs 7,2 % Fret 16 %	Voyageurs +34,5 % Fret + 6 %	105	+ 40 %	88 % des trains à moins de 5 min. de retard
France	Voyageurs 8 % Fret 15 %	Voyageurs + 11,5 % Fret +10,5 %	100	+15 %	85 % des tains à moins de 10 min. de retard
Grande-Bretagne	Voyageurs 6 % Fret 13 %	Voyageurs +19,4 % Fret + 30 % *	nd	nd	Dégradation pour 55 % des lignes en 98-99
Pays-Bas	Voyageurs 9,1 % Fret 3 %	Voyageurs +1,4 % Fret + 12,9 %	107	+ 12 %	92 % des trains avec moins de 5 minutes de retard
Suède	Voyageurs 6 % Fret 38 %	Voyageurs + 19,3 % Fret –20 % **	300	+ 17 %	73 % des trains à moins de 5 min. de retard
Suisse	Voyageurs 15 % Fret 37 %	Voyageurs +6 % Fret +19,1 %	104	+20 % de 95 à 98	Plus de 90 % des trains à l'heure

Sources : données nationales et UIC.

* En Grande-Bretagne, la progression du trafic voyageurs a atteint près de 40 % après la mise en place de la réforme. Les données sur le trafic fret sont peu fiables. Quant aux données sur les effectifs, elles ne sont pas comparables à celles des autres pays depuis l'éclatement du système et la généralisation de la sous-traitance. Mais les bénéfices des sociétés montrent que les gains de productivité ont été au rendez-vous, sachant que les salaires sont plus élevés qu'avant.

** Pour la Suède, il s'agit pour le fret des chiffres de SJ, l'opérateur historique qui a vu son marché rogné par l'avènement de nouveaux opérateurs. Pour ce qui est de la productivité, la performance remarquable des Suédois est en partie liée à un phénomène géographique : la longueur des distances parcourues entre le Nord et le Sud du pays donne au ferroviaire toute son efficacité. C'est pourquoi il faut ici souligner la performance du fret ferroviaire en Suisse où, malgré de courtes distances moyennes, le ferroviaire fait mieux que résister à la concurrence de la route, laquelle est, faut-il le rappeler, handicapée par les reliefs et les précipitations hivernales.

Mais, dans les deux cas, les améliorations constatées ne garantissent pas un redressement durable du secteur ferroviaire tant en termes de part de marché que de résultats financiers. Même les sensibles gains de productivité obtenus dans un pays comme l'Allemagne n'ont pas suffi. La situation finan-

cière de la Bundesbahn[21] est restée préoccupante pour la simple raison que lorsqu'un mode de transport est subventionné, la hausse du trafic peut conduire à un accroissement des subventions.

Nous retrouvons ici un constat connu de longue date dans les transports en commun urbains. De bonnes performances commerciales ne signifient pas que les besoins de fonds publics vont décroître. Pour que ce soit le cas, il faudrait que la hausse des recettes couvre intégralement l'accroissement des coûts ; raison pour laquelle il est fondamental que, par le biais des réorganisations internes, la productivité continue à croître dans toutes les situations conjoncturelles, que le trafic progresse fortement ou faiblement. Il s'agit là en quelque sorte d'une épreuve de vérité à laquelle se sont trouvés soumis quelques-uns des opérateurs ferroviaires européens depuis le début des années 2000. Le moins que l'on puisse dire est que dans cet exercice, ce n'est pas en France que sont apparues les bonnes pratiques !

NOMBRE D'UNITÉS DE TRAFICS (EN MILLION) PAR SALARIÉ DU SECTEUR FERROVIAIRE

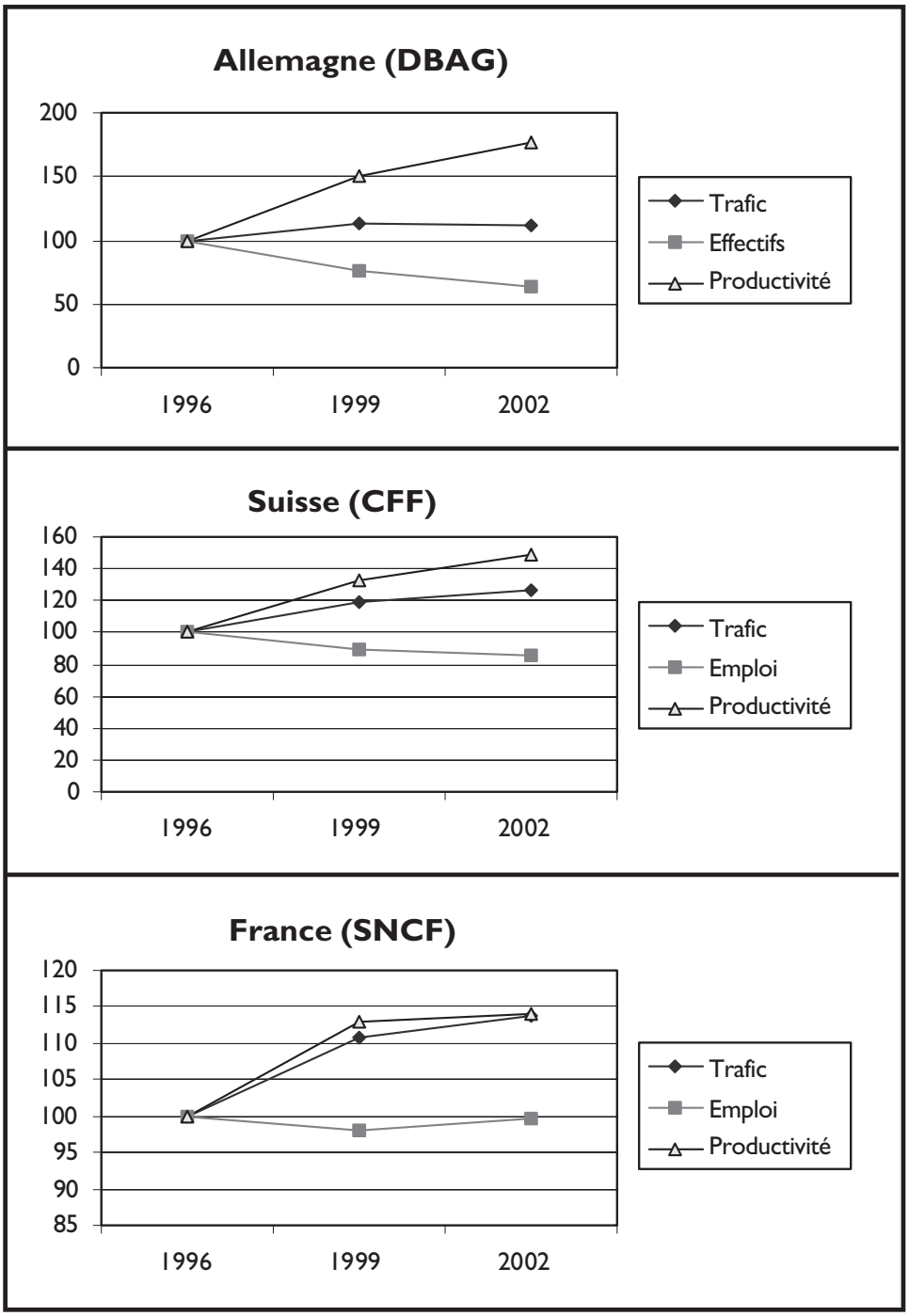
	1996	1999	2002
Allemagne	0,49	0,74	0,87
France	0,60	0,69	0,69
Suisse	0,58	0,77	0,86

Les trois graphiques qui suivent sont instructifs sur ce point. Dans les trois pays sous revue (Allemagne, Suisse, France[22]), la progression du trafic total (voyageurs plus fret) a été modeste depuis 1999. Le ralentissement de la conjoncture s'est fait sentir, comme à l'habitude pourrions-nous dire dans la mesure, où, contrairement aux idées reçues, les deux types de clientèles

21. En 2003, la division transport de voyageurs de la Bundesbahn affichait une perte de plus de 400 millions d'euros, suite notamment à l'échec de la réforme de la tarification qui, comme le projet Socrate en France en 1993, s'est traduite par une perte de lisibilité tarifaire.

22. Ces trois pays sont comparables puisque la même entité globale intègre la quasi totalité des personnels concernés, tant pour l'exploitation des trains que pour la maintenance de l'infrastructure.

TRAFIC, EFFECTIFS ET PRODUCTIVITÉ EN ALLEMAGNE, SUISSE ET FRANCE



sont très sensibles aux à-coups conjoncturels. Mais face à ces aléas, il apparaît que les deux premiers pays présentés ont su conserver le cap d'une amélioration de la productivité alors que la France a très vite plafonné. Il en a résulté un véritable décrochage de la France en termes de productivité unitaire.

Alors qu'au milieu des années 90, la SNCF faisait figure de bon élève de la classe, elle se trouve complètement distancée quelques années plus tard. L'Allemagne, qui avait dû intégré à la Bundesbahn les effectifs pléthoriques de la Reichsbahn, était en 1996 déjà engagée dans une forte réduction des effectifs. La tendance s'est poursuivie depuis. La DB était en 2002 capable de gérer un trafic de 15 % supérieur à celui de la SNCF, en unités kilométriques, avec 15 000 salariés de moins soit 8,5 % ! Par comparaison, en 1996, le trafic allemand était déjà supérieur de près de 17 % au trafic français, mais la DB comptait près de 45 % de salariés de plus que la France. En d'autres termes, alors qu'une véritable révolution de la productivité s'est produite en Allemagne, mais aussi en Suisse, la France n'a pas pu faire mieux qu'accroître un peu son trafic dans le seul domaine des passagers. Or il faut rappeler que dans le cadre d'un système de trains à grande vitesse, c'est un résultat assez aisé à obtenir puisque le nombre de voyageurs progresse d'autant plus vite qu'un effet de structure se manifeste. Chaque fois qu'un nouveau tronçon de LGV est ouvert (Cf en 2001 le TGV Méditerranée), ou que les fréquences sont accrues sur une LGV donnée, le nombre de voyageurs kilomètres progresse d'autant plus vite que l'on substitue ce nouveau type d'activité aux lignes anciennes.

L'année 2003 est venu renforcer ce constat. Du fait de la faible croissance économique et des grèves du printemps, le trafic ferroviaire a baissé en France en 2003 : -6 % pour le fret et -2 % pour les voyageurs. La productivité du travail a donc décliné puisque les effectifs salariés sont restés stables. Dans le même temps, le trafic, notamment le fret, ont continué à progresser en Allemagne et en Suisse alors que ces deux pays ont poursuivi la contraction des effectifs. Ainsi, ne nous leurrons pas sur les évolutions ferroviaires récentes. Derrière la pérennité de phénomènes anciens comme la persistance des subventions publiques ou la progression modeste des trafics, de profonds changements sont à l'œuvre. On peut comparer ces évolutions à une forme de « tectonique des plaques ». Les chemins de fer

sont encore largement centrés sur les territoires nationaux et les opérateurs historiques y semblent relativement à l'abri. Pourtant, les lents mouvements en cours vont très certainement conduire à moyen et long terme à des ruptures brutales, comparables à des tremblements de terre dans le paysage ferroviaire. Les dirigeants de la SNCF sont éminemment conscients du caractère périlleux de cette situation à terme. Les décisions prises à la fin de l'année 2003 sur le fret, les évolutions salariales et celles des effectifs le montrent. Mais le diagnostic est loin d'être partagé par l'ensemble des acteurs. Nous assisterons encore certainement à de vigoureux bras de fer dont les enjeux ne sont pas minces. La concurrence qui s'ouvre progressivement dans le domaine du fret, mais aussi dans celui des transports régionaux de personnes va constituer un lieu majeur de révélation de la capacité de l'opérateur historique à se réformer ; autrement dit, c'est une épreuve de vérité qui s'engage pour les entreprises ferroviaires.

3.3) LES ENTREPRISES FERROVIAIRES : ENJEU MAJEUR DU SECOND SOUFFLE DES RÉFORMES

Vues de France, les évolutions actuelles dans le secteur des industries de réseau illustrent jusqu'à la caricature le fait que les résultats concrets de la concurrence ne sont pas ceux que l'on pouvait en attendre à la suite d'une lecture naïve des principes de l'analyse économique. Il est clair en effet que dans l'ensemble des industries de réseau, la déréglementation a donné naissance non pas à l'émergence d'une concurrence spontanée mais plutôt à la constitution de grands ensembles qui dominent le marché. Mais cela ne signifie pas que le monde est resté le même. Ce qui a changé du tout au tout dans ce champ est que ces grandes firmes sont désormais en permanence confrontées à la question de leur pérennité. Pour elles, ce sont aujourd'hui les incertitudes qui dominent la scène. Ce qui s'est passé en 1993 pour Air France, explicitement le risque de faillite, sera demain un des scénarios possibles de l'avenir de la SNCF. L'accumulation des déficits ne sera pas possible, d'autant moins que les règles du jeu européennes empêcheront de subventionner sans limite un exploitant. Alors que pendant des décennies, le comblement garanti des déficits donnait à la firme publique une espérance de vie indéfinie, une nouvelle donne va se mettre en place. Comme dans le secteur aérien, il y a alors fort à parier que la

grève deviendra un choix risqué dans la mesure où elle peut avoir un fort effet boomerang sur l'emploi.

Cet état de fait pourrait sembler corroborer toutes les imprécations lancées dans notre pays contre la mondialisation, la déréglementation et les privatisations. Alors que se multiplient les grandes manœuvres stratégiques[23], la tentation est grande de promouvoir à nouveau le « modèle français » des monopoles publics. Le problème est que ces derniers ne sont pas épargnés par l'actuelle fragilisation des industries de réseau. Plutôt que de rêver à un retour à la situation qui prévalait durant les Trente Glorieuses, il est nécessaire de prendre acte de l'impossible repli sur les habitudes héritées du passé.

Les opérateurs historiques, quel que soit leur domaine d'activité, ne sont pas à l'abri de crises parfois violentes. Il s'agit d'une évidence pour des firmes privées comme Veolia (ex Générale des Eaux) ou Suez (ex Lyonnaise des Eaux). Mais des firmes publiques s'avèrent également vulnérables : ce fut le cas de France Telecom, et dans une moindre mesure d'EDF. Quant au système ferroviaire (SNCF + RFF), on sait que son endettement demeure élevé et que cela le fragilise alors même que la faillite ne peut pas jouer dans ce secteur un rôle aussi « naturel » que dans d'autres.

C'est une évidence trop souvent oubliée. La faillite est un phénomène normal dans une économie de marché. Elle a en effet pour vertu de socialiser les bénéfices de la concurrence tout en privatisant les pertes. Si l'objectif final de la concurrence est l'amélioration du surplus global de la collectivité, et notamment celui des consommateurs sous forme de baisse des prix relatifs, alors la faillite est en règle générale un puissant régulateur. Elle aide à l'élimination des acteurs les moins performants tout en maintenant pour les autres l'aiguillon de la concurrence. Une faillite est donc un drame local et individuel, mais dans un système concurrentiel avec une multiplicité des producteurs, c'est une sorte de bien collectif. Le secteur du transport routier de marchandises en est un bon exemple. Marqué par une forte polarisation, ce secteur est caractérisé par la présence, aux côtés de quelques grosses entités, d'une myriade d'entreprises individuelles comptant moins de camions qu'il y a de doigts sur une seule main. Chaque année, 4 à 5 %

23. Air France avec KLM, EDF avec Edison en Italie, etc…

de ces petite firmes font faillite, remplacées par d'autres. La faillite est donc un rouage clé de la concurrence.

Il n'en va pas du tout de même dans le secteur ferroviaire. On peut même dire qu'y prévaut une situation exactement contraire, à savoir privatisation des bénéfices et socialisation des pertes. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que le système ferroviaire français reçoit, dans son ensemble, près de 9 milliards d'euros de subvention chaque année[24]. Mais quels qu'aient pu être les résultats de la SNCF et de RFF, jamais les salariés de ces entités n'ont connu de baisse du pouvoir d'achat, sauf peut-être en 2003. Nous sommes donc dans une activité sans risque et qui, de ce fait, a de plus en plus de mal à prendre les risques commerciaux et industriels que nécessite la gestion d'une firme de cette importance. Faut-il en conclure que la faillite est la bonne solution pour changer le cours des choses ?

Nous ne le pensons pas pour la simple raison que nous ne sommes pas dans un secteur réellement concurrentiel. Le faible nombre d'opérateurs rend la collectivité dépendante de la pérennité de ces derniers. Plutôt que de se fonder sur la menace de faillite, ou plutôt pour lui donner le seul rôle qui lui convienne, celle de la dissuasion[25] ultime, il faudra établir de véritables contrats de long terme entre la collectivité et ces firmes. Comme l'ont montré les chiffres des pages 57 et 58, la Suisse fait ici figure de modèle. Lors de la réforme mise en place pour s'aligner sur les règles du jeu de ses voisins européens, le gouvernement suisse a explicitement passé un accord avec les Chemins de fer fédéraux (CFF). La firme conservait son unité et sa position dominante, et des fonds publics importants étaient investis dans le ferroviaire. Mais en échange, des gains de productivité significatifs étaient attendus. La parole donnée a été tenue puisque les effectifs, qui atteignaient 39 000 personnes au début des années 90, ne dépassent pas aujourd'hui

24. Dont environ 2,7 milliards pour les charges de retraite, 2,2 milliards pour les TER (en intégrant l'Ile-de-France), 2,8 milliards pour couvrir les déficits de RFF, liés à la charge de la dette et à l'entretien du réseau, 0,5 milliard pour les contributions tarifaires, etc.

25. Le terme militaire utilisé pour la dissuasion nucléaire est aux Etats-Unis celui de « *deterrence* », dissuasion par la terreur. Il pourrait être repris ici, la faillite est l'arme absolue, on peut la détenir mais il est préférable pour tout le monde de ne pas l'utiliser. La Suisse en donne également une illustration. La faillite de Swiss Air est venu brutalement rappelé qu'il était difficile de bâtir une compagnie européenne majeure en l'adossant à un pays de relativement petite taille.

27 000. Une baisse de 30 % donc, alors même qu'en une quinzaine d'années, le trafic a progressé de près de 40 %, ce qui équivaut à un quasi doublement de la productivité par tête. Une performance qu'il serait dommage de passer sous silence ! D'une part car elle montre que des changements importants sont possibles sans remise en cause de la sécurité et de la qualité de service. D'autre part car l'ouverture plus large à la concurrence dans les prochaines années nous obligera à nous aligner sur ces nouveaux standards. Rappelons les chiffres dans leur froideur : en 1996, la SNCF faisait plus d'unités de trafic par employé que les CFF ; six ans plus tard, nous faisons 20 % de moins.

4 LES QUESTIONS CLÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE EUROPÉEN

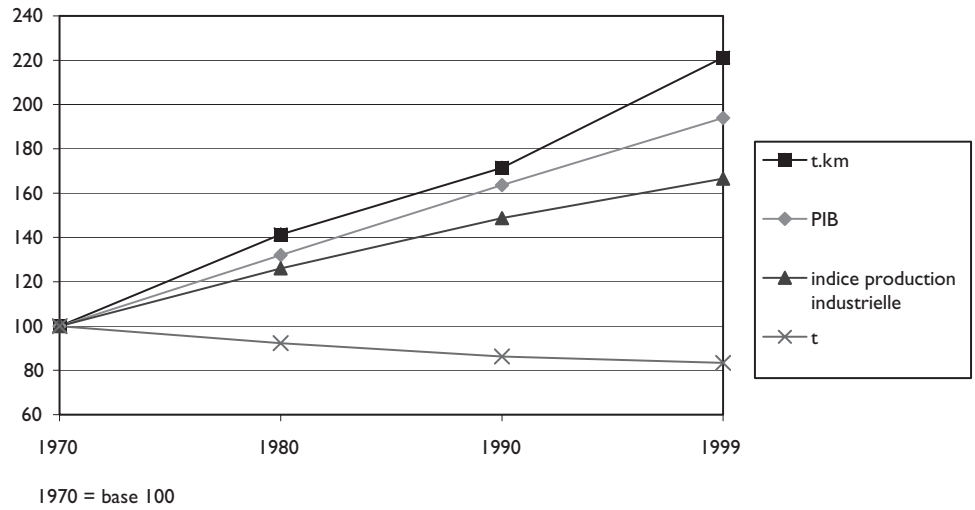
En insistant sur le rôle des entreprises ferroviaires, nous sommes au cœur des implications de l'ouverture à la concurrence. Pour les comprendre, rappelons que cette dernière n'est pas l'objectif ultime de la déréglementation. Elle est seulement un moyen de parvenir au but principal : l'amélioration de la productivité et de la qualité de service en vue d'un développement des trafics. Ces résultats sont plus faciles à obtenir lorsque joue l'aiguillon de la concurrence. Or cette dernière se développe déjà dans le transport de fret, et elle le fera, demain plus qu'aujourd'hui, dans le transport de voyageurs. Nous allons donc dresser un état des lieux de la situation dans ces deux activités. Dans le premier cas, nous verrons que la France a pris beaucoup de retard, au point de compromettre l'avenir **(4.1)**. Il n'en va pas de même dans le transport de personnes où la grande vitesse d'une part et les transports régionaux d'autre part sont des champs dans lesquels l'opérateur historique dispose d'une réelle compétence. Mais comme il y a de fortes chances pour que la concurrence s'exerce d'abord dans le domaine des trains régionaux, c'est ce point-là que nous étudierons surtout **(4.2)**. Nous terminerons par la question de la tarification des infrastructures, où se profile une convergence européenne dont les principes s'installent progressivement en France : il faut mettre fin à la sous-tarification des infrastructures ferroviaires **(4.3)** !

4.1) LE FRET FERROVIAIRE : UNE « MAUVAISE PRATIQUE » FRANÇAISE ?

Au début des années 60, le fer faisait encore presque jeu égal avec la route pour le transport de marchandises. Depuis, sa part n'a cessé de se réduire pour passer bien en dessous du seuil des 20 % de part modale (moins de 15 % des tonnes kilomètres (TK) en 2002). Cette dégringolade

continue s'est produite dans un contexte de croissance permanente du volume de marchandises transportées de sorte qu'aujourd'hui, la SNCF, avec environ 50 milliards de TK, ne fait, en volume, pas mieux qu'il y a 30 ou 40 ans. Tout s'est donc passé comme si la route avait absorbé la totalité de la hausse des trafics de marchandises, voire un peu plus puisque, dans le même temps, la voie d'eau a elle aussi régressé en parts relatives. A des degrés divers, le même phénomène a été observé partout en Europe. Il révèle donc des mutations structurelles, les deux principales étant le développement des infrastructures autoroutières d'une part et l'évolution du type de marchandises transportées : la part relative des produits pondéreux a décliné, au profit des produits à forte valeur ajoutée, et le développement des envois de petite dimension et les exigences de qualité et de délai de livraison ont favorisé ce mode plus souple qu'est le transport routier. Le graphique ci-dessous résume les transformations structurelles du transport de marchandises en se plaçant dans une perspective européenne.

ÉVOLUTION DU TRANSPORT (t et t.km), DU PIB ET DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE DANS L'EUROPE DES 15 DE 1970 À 1999



Source : Verny, J., 2002 d'après Eurostat.

En une trentaine d'années, le tonnage total transporté en Europe a décliné du fait de la modification progressive de la structure de la consommation des ménages. Les téléphones portables, même somptueusement emballés, pèsent moins lourds que les réfrigérateurs ou machines à laver. Dans le même ordre d'idées, la réduction des mises en chantier de logements a pesé sur la production des produits lourds (acier et béton) alors que dans le même temps l'électricité et le gaz, transportés par des réseaux dédiés, se substituaient souvent au pétrole et surtout au charbon. Mais cette dématérialisation relative ne doit pas induire en erreur. La spécialisation croissante de la production, l'internationalisation des marchés (clients et fournisseurs) et la diversification des goûts ont conduit le nombre de tonnes kilomètres à progresser régulièrement. Durant toute cette période, le transport de marchandises n'a donc pas été un secteur en crise, ou alors ce furent des crises de croissance comme l'ont montré à intervalles réguliers les grèves des chauffeurs routiers, soucieux de bénéficier de la progression spectaculaire du secteur.

Face à ces évolutions structurelles, le chemin de fer était fondamentalement contesté. Les nouveaux types de trafics, le fait qu'une grande partie des livraisons se font dans un rayon modeste (inférieur à 100 km), alors même que le transport routier était ouvert à la concurrence, nationale puis internationale : tout a contribué à réduire la zone de pertinence du ferroviaire. Comme la plupart de ses homologues européennes, la compagnie française n'a pas su s'adapter à la transformation du mode de production (juste à temps, flux tendus, zéro stock…). Mais en France, plus que dans d'autres pays, des grèves, des retards à répétition, un manque de moyens évident n'ont pas permis à la compagnie nationale de garantir un service fiable et flexible comme le souhaitent les entreprises. Aussi, même si la SNCF demeure un opérateur majeur de fret ferroviaire à l'échelle européenne (la part de marché du fret ferroviaire demeure en France relativement élevée, deux fois plus qu'en Grande-Bretagne par exemple), même si pour certains types de trafics, notamment les échanges internationaux, les résultats du ferroviaire ne sont pas ridicules (pour les échanges entre la France et l'Italie, la moitié du tonnage transporté l'est par le chemin de fer), même si des efforts ont été faits pour doter le fret de matériels neufs et dédiés à cette activité, malgré quelques résultats localement encourageants, le transport ferroviaire de marchandises semblait durablement condamné au déclin.

Pour renverser la tendance, la France, dans le Schéma de service collectif[26] du transport de marchandises (2000), prévoyait un doublement du fret ferroviaire à l'horizon 2010. Les 50 milliards de tonnes-kilomètres devaient devenir 100 milliards en une dizaine d'années, et poursuivre ensuite sur cette lancée ! Annoncées officiellement par le ministre des transports, Jean-Claude Gayssot, de telles perspectives avaient dopé la SNCF. D'autant que ce même ministre avait placé à la tête de « Fret SNCF » son propre directeur de cabinet, Francis Rol-Tanguy. Il n'aura fallu que quelques années pour que le désenchantement succède aux ambitions affichées. Après avoir atteint les 55 milliards de TK en 2000, période de forte croissance économique, le fret ferroviaire a commencé dès 2001 à reculer de nouveau en volume. Cette année-là, une grève importante à la fin du printemps, pour s'opposer au projet industriel proposé par la direction, et le ralentissement de la croissance économique sont venus conjuguer leurs effets dépressifs. A tel point que l'activité fret est devenue progressivement une charge insupportable pour la SNCF, responsable de déficits annuels qui font plus qu'absorber les excédents dégagés sur d'autres activités.

Contrainte d'aligner ses prix sur ceux de la route, mais ne réussissant pas à améliorer sa qualité de service, l'activité fret de la SNCF se trouve soumise à une double contrainte démoralisante. Pour cette raison, de nouvelles orientations ont été fixées à la fin de l'année 2003, en forme de révision déchirante. L'objectif n'est plus le doublement de l'activité et la mise en avant de sa capacité à réduire la progression du trafic de camions sur les routes et autoroutes. Plus simplement, il s'agit, avec l'aide de l'Etat, de ramener l'activité fret à l'équilibre financier. Pour cela, il faudra d'abord se concentrer sur les secteurs les plus porteurs et donc ne pas hésiter à abandonner des activités lourdement déficitaires. Il faudra également se montrer capable d'améliorer sensiblement la qualité de service dans les domaines où le ferroviaire peut réellement concurrencer les autres modes

26. A la fin des années 90, suite à la loi Voynet (1998), venue remplacer la loi Pasqua (1995) en matière d'aménagement du territoire, la France s'est dotée de Schémas de services collectifs. Ils concernaient le domaine des transports, mais aussi les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la santé etc. Leur particularité était d'avoir été établis en concertation étroite avec les acteurs régionaux. Dans le champ des transports, pour insister sur la notion de service et la volonté affirmée d'optimiser l'usage des infrastructures existantes avant d'en construire de nouvelles, les schémas ne comportaient pas de cartes.

de transport. Mais cela est-il possible ? Il n'est pas inutile de chercher quelques éléments de réponse en nous intéressant aux pratiques de nos voisins.

Il est inquiétant de constater que les opérateurs étrangers ont plus d'une longueur d'avance sur la compagnie nationale car ils se sont réorganisés en recherchant systématiquement des services adaptés aux demandes potentielles. Ainsi la compagnie suisse CFF cargo propose une offre commerciale intérieure répartie en quatre produits :

– Cargo Rail est le produit de base du trafic des wagons isolés : c'est une desserte fine du réseau réalisée quotidiennement de nuit, à horaires fixes, à partir de la gare de triage de Zurich-Limmathal et accessible à tous les clients. Elle représente environ 60 % du trafic intérieur.

– Cargo Express est un nouveau produit de transport express à délais garantis de type messagerie destiné aux clients pressés. Avec ce produit, CFF Cargo a expérimenté « Cargo Domino », un système de transbordement horizontal rapide de conteneurs du camion au wagon et inversement, en cinq minutes !

– Cargo Client Net propose des transports sur mesure pour de gros volumes en flux réguliers sur plusieurs sites. L'offre de type « petits réseaux logistiques » peut être un groupage de wagons déchargeant Cargo Rail mais peut également intégrer du combiné.

– Cargo Train offre des trains complets, et veut être une solution sur mesure et flexible pour des clients ayant un volume de trafic élevé de point à point.

A cette stratégie intérieure s'ajoute une stratégie européenne qui cible l'axe Nord-Sud (Benelux/Allemagne/Italie), en partenariat avec DB Cargo, la compagnie allemande et l'opérateur italien FS Cargo. C'est essentiellement sur cet axe que la croissance du fret ferroviaire sera réalisée. Près de 70 % du trafic ferroviaire de l'Union européenne sont aujourd'hui réalisés entre les pays nordiques, ceux du Benelux, l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche et l'Italie. C'est à Bâle, siège de CFF Cargo, qu'est centrée l'organisation du trafic Nord-Sud. L'Eurohub mis en place sur la gare de triage de Bâle-Muttenz reçoit et expédie 17 trains réguliers groupant les wagons isolés

en provenance ou à destination de douze corridors Nord-Sud desservant Anvers, Rotterdam, Cologne, Hambourg, Mannheim, Malmö, Turin, Milan, Brescia, Modène, Bologne, Pomezia-Aprilia, Ravenne, Reggio Emilia, Bari et Trieste. Un système de desserte séparant moyenne distance (« *feeder* ») et longues distances a été créé avec l'Italie. L'opérateur suisse organise le trafic *feeder* par trains complets ou combinés en provenance ou en direction de 21 gares d'Italie du Nord tandis que FS Cargo s'occupe des trains complets ou intertriages au long cours en provenance ou à destination de l'Italie via la Suisse. Avec cette organisation, les retards ont considérablement diminué, et l'offre ferroviaire fret a gagné en qualité.

Les opérateurs ferroviaires étrangers sont donc prêts à en « découdre ». La DB et ÖBB (chemins de fer fédéraux autrichiens), forts de leurs relations avec les pays de l'Est, étendent leur zone d'influence dans un espace où les trafics vont progresser fortement du fait de l'élargissement de l'Europe. Dans ce paysage mouvant, la SNCF reste l'une des plus grosses compagnies ferroviaires européennes. Elle ne sera pas du jour au lendemain absorbée par des concurrents. En revanche, une mise à l'écart du réseau français semble inévitable si le gestionnaire de l'infrastructure, en l'occurrence RFF, et l'exploitant (la SNCF) ne consentent pas de gros efforts de fiabilisation de leurs prestations. Le contournement de la France est de plus en plus une réalité qui interpelle plus encore les industriels et distributeurs français que l'opérateur historique ; en tout état de cause, il est devenu clair pour tout le monde que ce dernier ne pourra pas relever le défi sans une profonde réorganisation de son activité fret, sans doute par le biais d'une filialisation. L'immobilisme français souffre également de la comparaison avec les ambitions de la Bundesbahn en matière de fret. Cette dernière contrôle désormais les compagnies ferroviaires de fret danoise et hollandaise, elle a passé des accords avec des opérateurs indépendants suisses et italiens et est également présente en Pologne. Par le rachat de groupes logistiques comme Stinnes, elle réussit non seulement à diversifier son offre de services mais aussi à éponger une partie des pertes subies dans le domaine des voyageurs. A tel point que le gouvernement allemand s'inquiète de la puissance accrue de la DB et souhaite que l'infrastructure ferroviaire soit transférée à une structure publique avant l'ouverture du capital, qui pourrait intervenir en 2007 ou 2008.

4.2) LES TRANSPORTS FERROVIAIRES RÉGIONAUX : UNE BONNE PRATIQUE « À LA FRANÇAISE » ?

Les effets stimulants de la concurrence se manifestent déjà dans le paysage européen du transport ferré de fret puisque les réseaux trans-européens sont officiellement ouverts depuis le 15 mars 2003. En 2006, il en ira de même pour les transports nationaux de fret, et en 2008 pour les transports de voyageurs. Même si cette échéance devait être repoussée d'une ou deux années du fait de certaines pressions, il n'en reste pas moins que les règles du jeu ferroviaire n'ont pas fini d'être bousculées. Comme les autres industries de réseau, le transport ferré de voyageurs va entrer en France dans l'ère de la concurrence, mais il va le faire avec des arguments bien meilleurs que dans le domaine du fret. Nous souhaiterions ici montrer en quoi la France, bien qu'officiellement rétive à l'idée de compétition, n'est peut-être pas si mal préparée que cela à sa mise en œuvre. Il doit être clair en effet que la concurrence ne va pas se manifester d'abord dans les zones de trafic les plus rentables, à savoir, pour la France, les lignes à grande vitesse. Les expériences d'ouverture à la concurrence déjà pratiquées dans des pays comme l'Allemagne, la Suède ou la Suisse illustrent cette évidence. A la différence d'autres industries de réseau comme les télécommunications, les nouveaux entrants ne vont pas chercher à écrémer les marchés les plus rentables ; et ceci pour la simple raison que les opérateurs historiques, bien installés et souvent assez performants sur ces segments de marché, ne peuvent être ni évincés, ni même concurrencés. La concurrence se fera donc sur les marges, c'est-à-dire dans le transport régional, activité où la SNCF a accompli dans les années récentes de gros progrès.

Ces progrès sont une surprise relative. Rappelons que lors du conflit social qui a paralysé la SNCF pendant près d'un mois à l'automne 1995, deux éléments majeurs ont joué le rôle de déclencheur : le premier était l'annonce d'une remise en cause du système de retraite des cheminots, le second était l'éventualité de la fermeture de 6 000 km de lignes considérées comme non rentables. Ce dernier projet n'a pas vu le jour, pas plus d'ailleurs que le premier, les lignes en question fonctionnent toujours et personne n'envisage aujourd'hui leur fermeture. Elles font au contraire partie de ces lignes que les nouvelles autorités organisatrices, les Régions, souhaitent développer. Faut-il en conclure que, comme par enchantement, leur rentabilité se soit accrue du fait d'une volonté politique nouvelle ? La réponse est

évidemment négative mais elle mérite d'être argumentée et nuancée. Ce que l'on constate en effet, depuis que les Régions s'intéressent au transport ferroviaire régional, n'est ni un miracle politique qui pourrait se jouer des « lois de l'économie », ni une revanche de ces dernières sur des élus présomptueux. Nous sommes plutôt en présence d'une lente redécouverte des responsabilités propres aux autorités organisatrices et des relations complexes qu'elles nouent avec un exploitant qui s'initie progressivement à la logique du contrat, avec les contraintes et les opportunités qu'elle comporte.

Lors des premiers pas de la décentralisation, et à la suite de la LOTI (Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs, 1982), un certain rôle est apparu pour les Régions en charge du « droit au transport ». Aussi, à partir de 1984, la SNCF a proposé aux Régions de signer des conventions « à la marge » permettant d'augmenter ou de diminuer le service. L'intervention des régions était limitée aux dessertes prévues par les plans de transports. Une Région pouvait demander des modifications de desserte, des améliorations portant sur le matériel ou les infrastructures à condition d'en assumer les conséquences financières. Malgré ce cadre restrictif, les Régions, avec des rythmes et des implications différentes, se sont efforcées d'améliorer les dessertes de leur territoire, encouragées par des incitations financières de la part de l'Etat. Ces conventions se sont généralisées assez rapidement et ont amené la SNCF à lancer, en 1987, le TER (Transport Express Régional). Mais comme les subventions venaient automatiquement combler les déficits d'exploitation, aucune incitation à la productivité n'existait et les Régions n'avaient aucun pouvoir décisionnel réel et aucune maîtrise sur la nature et la qualité des informations que leur transmettait la SNCF.

Jusqu'au début des années 90, les dérives des bilans régionaux étaient circonscrites à quelques régions qui connaissaient des problèmes structurels. Mais ce phénomène va ensuite se propager et toucher une majorité de Régions. La principale cause de cette dérive est la baisse du trafic et donc des recettes, qui va s'aggraver dans la seconde moitié des années 90. Peu à peu, se manifesta un rejet du système de conventions « à la marge » par les Régions qui n'avaient pas décelé jusqu'alors leurs effets pervers. Face à la hausse des sommes réclamées par la SNCF, sans que celle-ci puisse produire des justificatifs crédibles, de nombreuses Régions décidèrent de

suspendre les conventions[27]. Le problème posé dépassait alors largement la question du transport régional. Ce qui était en cause était la compétence même de la SNCF et sa capacité à assurer convenablement des missions qui méritaient en outre un sérieux toilettage. Un simple raisonnement économique conduisait à la nécessité d'une profonde réforme du fonctionnement du transport ferroviaire en France. D'une certaine façon, c'est la raison pour laquelle certains en ont alors conclu qu'il fallait en venir à la fermeture de lignes pour mieux se concentrer sur la Grande Vitesse, nouvelle (et seule ?) zone de pertinence du transport ferroviaire de voyageurs.

Pourtant, une autre voie a été choisie, celle d'une sortie par le haut, c'est-à-dire d'une relance du transport ferroviaire régional. Suite à une négociation discrète entre le pouvoir politique et les syndicats, une expérimentation a été mise en chantier dans six Régions, auxquelles s'est ajouté ensuite le Limousin. Le cadre de l'expérimentation a été fixé par la loi du 4 février 1995, et il fut ensuite complété par la loi du 19 février 1997 dont l'article 15 porte sur la création de Réseau Ferré de France (RFF). C'est au sein de ce texte législatif que l'on voit apparaître une dotation complémentaire de 800 millions de francs destinée à abonder la compensation de l'Etat à hauteur de l'intégralité de la charge transférée aux Régions candidates. Pour que cette expérimentation se déroule au mieux, le contenu des conventions a été rénové. Sans donner aux Régions le choix de l'opérateur, les nouvelles règles du jeu ont notablement étendu les compétences des Régions. Ces dernières ont donc progressivement appris à négocier avec la SNCF, pour déterminer la subvention globale, mais aussi pour définir le contenu de l'offre ferroviaire et financer la rénovation du matériel roulant.

Les régions expérimentales se sont vues confier une vaste gamme de compétences :

– la définition du service de transport. En matière de transport, une grande partie de la demande, et donc du trafic exprimé en voyageurs-kilomètres, dépend de l'offre proposée ;

27. Selon M Raffarin, alors président du Conseil Régional de Poitou-Charentes, la SNCF était un « partenaire désinvolte », considérant la Région comme un « tiroir caisse » et pratiquant « un chantage à la fermeture des gares ».

– la politique tarifaire, l'Etat maintenant le niveau et la compensation des tarifs sociaux. Les régions peuvent donc définir des tarifs spécifiques pour certaines catégories d'usagers (jeunes, pendulaires) ;

– la distribution et la commercialisation des titres de transport ;

– la communication.

Dans tous ces domaines, un des points principaux des nouvelles conventions est la transparence, c'est-à-dire le partage de l'information et son rôle d'incitation à l'amélioration de la qualité du service. Pour atteindre cet objectif, un audit des comptes des services régionaux de voyageurs de la SNCF a été commandité par les trois partenaires de ce processus de régionalisation, à savoir l'Etat, les Régions et la SNCF. L'objectif était que le transfert de compétences ne s'accompagne pas d'un transfert de charges au détriment des Régions. Une expertise, réalisée par le cabinet KPMG-Peat Marwick en février 1996, a conduit à proposer deux niveaux de convention : une convention cadre entre l'Etat et les Régions volontaires[28] et une convention par Région avec la SNCF. La convention cadre définit le principe du transfert des responsabilités sans transfert de charges, tandis que les conventions avec les Régions définissent la consistance du service rendu, la tarification et le partage des risques en matière d'aléas de chiffre d'affaires.

Les régions expérimentales ont donc cherché à adapter au mieux l'offre TER aux besoins régionaux de déplacements. La refonte des services a alors porté sur plusieurs points :

– Adéquation de la desserte avec la mission de ligne et mise en place du service le plus adapté possible en termes d'arrêts (service omnibus, semi-direct ou direct) ou de matériel roulant.

– Amélioration des fréquences de dessertes et mise en place de cadencement sur les lignes à fort potentiel avec cependant un souci de maintien de la lisibilité des horaires. Ces mesures étaient plus spécifiquement

28. Alsace, Nord - Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Centre, Rhône-Alpes et Provence - Alpes - Côte d'Azur. En 1999, une convention est passée avec la région Limousin qui devient à son tour région expérimentale.

destinées à intéresser la clientèle non captive et à favoriser un report modal de la voiture vers le train chaque fois que cela était possible.

– Repositionnement des horaires et amélioration des correspondances. Ces dernières étaient le maillon faible de la chaîne de transport et elles n'étaient pas toujours optimisées entre les TER, les trains Grandes Lignes et les autocars.

– Mise sur route d'un certain nombre de lignes peu rentables notamment celles qui ont un caractère périurbaine et rurales.

La prise en main du transport ferroviaire régional par les Régions a donc coïncidé avec une véritable relance de ce mode de transport ; et ceci d'autant plus que les Régions n'ont pas hésité à investir dans le matériel roulant. En 1997, l'âge moyen du parc régional était de 16 ans (mais de 25 ans en région Centre) et il était souvent inadapté aux besoins. Dans les années qui ont précédé la régionalisation, la SNCF avait très peu investi dans le renouvellement du parc à vocation régionale, sans doute pour se garder une capacité d'investissement pour les projets à grande vitesse. La dotation de l'Etat aux Régions a donc été réévaluée de façon à remettre à niveau le parc régional. A partir de 1997, les Régions se sont engagées avec la SNCF dans un programme de modernisation du matériel roulant régional à travers le développement d'une nouvelle génération de trains TER et d'une rénovation des matériels existants. Un des objectifs était de construire progressivement une gamme régionale (thermique ou électrique) qui soit capable de répondre à l'ensemble des besoins de déplacements en région (périurbain, intercité, interville). Les Régions financent toujours le matériel au moins à hauteur de 70 % et bien souvent à hauteur de 100 %, mais curieusement, le matériel est souvent resté propriété de l'opérateur ferroviaire, même si ce sont les Régions qui l'ont financé. Pourtant si les régions étaient devenues propriétaires, cela aurait eu l'avantage de rendre plus crédible une éventuelle mise en concurrence prochaine des services régionaux de voyageurs. D'autant que sur l'ensemble des Régions expérimentatrices, la modernisation du matériel roulant ainsi que l'acquisition de matériel neuf a été une action phare pour améliorer le service TER.

La principale conséquence de ces mesures a été l'accroissement des trafics comme on le voit ci-après.

EVOLUTION DES TRAFICS PENDANT LA PHASE D'EXPÉRIMENTATION

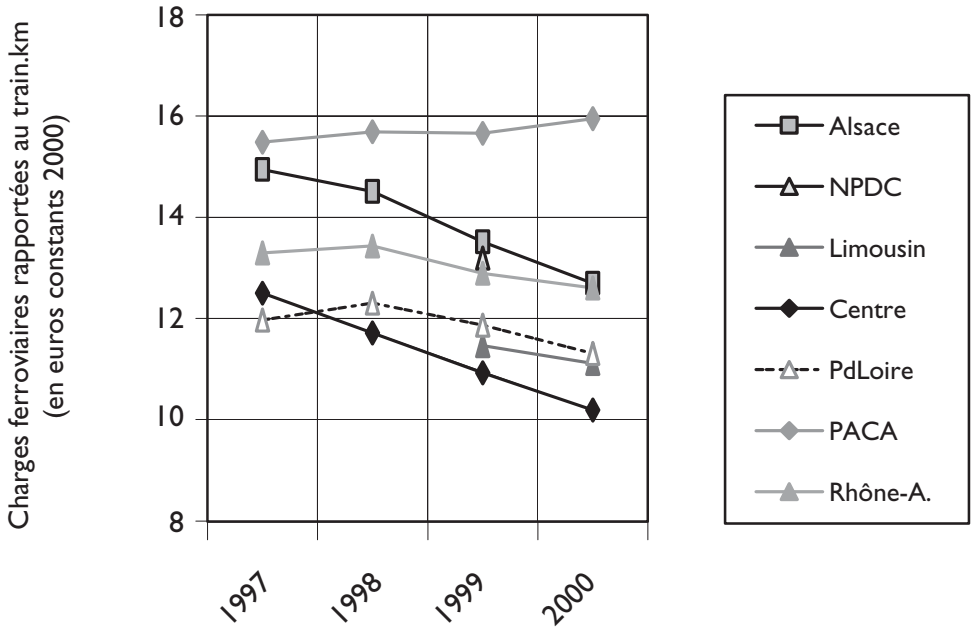
	Trafic 2000/Trafic1996
Toutes régions	+ 16,5 % *(3,9 % annuel)*
Régions expérimentales (hors Limousin)	+ 19,8 % *(4,6 % annuel)*
Régions non-expérimentales (avec Limousin)	+ 13,0 % *(3,1 % annuel)*

Ces bons résultats d'ensemble ne doivent pas masquer une autre question, celle des coûts de production. En effet, le développement volontariste de l'offre et des trafics peut se traduire par un fort accroissement des subventions puisque les tarifs ne couvrent pas, et de loin, les coûts de production. Il est donc essentiel que les rendements croissants se manifestent réellement sous forme de baisse des coûts unitaires. Or, si cette situation a été en partie constatée dans certaines régions expérimentales, ce n'est pas le cas général.

Les charges kilométriques sont globalement en baisse (en euros constants 2000), assez fortement en Alsace (- 15 %) et dans la Région Centre (- 18 %), un peu moins marquée en Rhône-Alpes et Pays de la Loire. Mais on observe au contraire une augmentation en PACA, de 3 points au-dessus de l'inflation ! L'analyse des chiffres plus détaillés pour les Pays de Loire montre que toutes les grandes catégories des composantes des charges sont à la baisse – charges de circulation, d'usage du matériel, de fonctionnement au sol, de frais généraux. Il y aurait donc de réels gains de productivité, dus au nouveau matériel roulant et à une meilleure organisation. Bien que la question de la productivité ne soit pas abordée dans la convention, les effets sur le coût au train-kilomètre de la négociation globale de la subvention ont été nets. En PACA, par contre, quasiment tous les postes sont en augmentation, en euros constants[29]. Les trois-quarts de l'augmentation sont concentrés sur trois postes : le matériel roulant, notamment, pour le budget prévisionnel 2000, au travers de la taxe professionnelle, les charges de

29. Source : *Expérimentation de la décentralisation des transports ferroviaires d'intérêt régional ; bilan 1997 – 1999*, Région Provence - Alpes - Côte d'Azur.

ÉVOLUTION DES CHARGES AU TRAIN.KM DANS LES RÉGIONS EXPÉRIMENTATRICES



conduite et les charges d'accompagnement. Si le contexte difficile de la sûreté et de la fraude en PACA explique l'inflation des coûts d'accompagnement et des charges au sol, ainsi que l'apparition d'une ligne budgétaire spécifique à la surveillance, il est plus difficile de comprendre la croissance (en euros constants et ramenée au train.km) des charges de conduite.

Cet exemple, ou plutôt ce contre-exemple, est une illustration du fait que la régionalisation des transports ferroviaires, généralisée depuis le 1er janvier 2003, recèle d'intéressantes évolutions potentielles. Elle va permettre aux autorités organisatrices, les 21 Régions de métropole (la Corse n'est pas concernée), de pratiquer ce que les économistes appellent une « concurrence par comparaison ». Lorsque, dans une activité, existe une seule entreprise, il faut pouvoir discuter avec elle en ayant le plus d'informations possibles sur les coûts de production de ses homologues en d'autres lieux. Paradoxalement, le fait que la loi SRU ait pour l'instant désigné la SNCF comme le seul opérateur ferroviaire en France n'empêche pas de développer une telle approche. Les régions disposent donc d'une source d'information

précieuse qui va progressivement les mettre en position de force pour demander une baisse tendancielle des coûts unitaires.

A ce stade, il saute aux yeux que la prochaine étape du transport ferroviaire régional sera en France celle de l'ouverture à la concurrence. Etant donné que la SNCF, via sa filiale Keolis, exploite déjà des trains à l'étranger, notamment en Grande-Bretagne et en Suède, elle ne pourra pas longtemps s'opposer à ce que certaines régions souhaitent tenter une collaboration avec d'autres opérateurs. Cela n'ira pas sans mal. Ainsi, la question de la propriété des matériels roulants resurgira de façon aiguë. Mais le point délicat sera celui de l'organisation et des règles de fonctionnement de l'opérateur historique. L'entrée de nouveaux acteurs et la perte de certains marchés va contraindre à repenser la structuration de la firme. Faudra-t-il, comme pour le fret, mettre en place une filiale spécialement chargée des TER ? Comment seront redéployés les personnels, et les matériels propres ? Comment seront gérées la question des gares, et celle des dépôts ? Les questions ne manquent pas. Il est pourtant certain qu'elles se poseront dans les prochaines années. Il est préférable de les aborder dès maintenant plutôt que de se voiler la face !

4.3) FINANCEMENT ET TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES : VERS UNE CONVERGENCE EUROPÉENNE ?

La question de la tarification des infrastructures de transport ne cesse de faire l'objet de débats, recommandations et directives à l'échelle européenne. Les enjeux ne sont pas minces car le prix d'usage de l'infrastructure est un des déterminants importants du coût comparé des différents modes et donc du partage modal. Pour cette raison, la Commission européenne souhaite que dans chaque mode de transport, les taxes et les redevances puissent varier de façon à refléter le coût imputable aux différences de niveau de pollution, de durée de déplacement, de coût des dégâts et de coût de l'infrastructure, en relation avec le principe pollueur - payeur. L'objectif est de fournir des incitations fiscales claires pour contribuer à la réduction de la congestion, à la lutte contre la pollution, au rééquilibrage de la répartition modale, voire

au découplage entre croissance des transports et croissance économique. Si ces éléments sont depuis longtemps débattus pour la route, ce n'est pas le cas du ferroviaire. Compte tenu du fait que le mode ferré était censé être beaucoup moins polluant que la route, il était implicitement considéré que les sillons ferroviaires n'avaient pas à être tarifés. Il nous faut donc expliquer pourquoi cette tarification est nécessaire et comment les pratiques européennes, initialement très divergentes, se sont d'ores et déjà engagées dans un processus de convergence partielle.

Traditionnellement, dans les entreprises ferroviaires intégrées, l'attribution des sillons ferroviaires relevait non pas du marché mais de la hiérarchie. Il s'agissait d'une décision technique surplombée par l'idée que la priorité devait être donnée aux trains de voyageurs. Les infrastructures de transport étaient donc considérées comme un bien public, dont l'accès devait être gratuit. Rappelons que, à quelques exceptions près comme les ouvrages d'art, cette règle a prévalu dans le domaine routier dans la plupart des pays. Même dans les pays qui ont constitué un réseau autoroutier à péage (France, Italie, Espagne…), la majeure partie du réseau routier demeure libre d'accès. Il en est allé de même pour le réseau ferroviaire après les nationalisations de la première moitié du XXe siècle. En proposant de séparer infrastructure et exploitation, la directive 91-440 invitait à rompre avec cette vision des choses, mais de façon implicite puisqu'un pays comme les Pays-Bas, tout en s'efforçant, difficilement, de créer une concurrence entre plusieurs opérateurs ferroviaires, a maintenu l'infrastructure dans le domaine public, sous forme d'une régie qui attribue les sillons ferroviaires mais ne les vend pas aux utilisateurs.

La tarification, lorsqu'elle est introduite, vise à révéler la rareté des sillons et inciter les utilisateurs à en tenir compte. Mais ce principe général, qui tend à substituer l'économiste à l'ingénieur, se décline en plusieurs objectifs. Lorsque l'on met en place un tarif, que recherche-t-on ?

– Veut-on seulement répercuter des coûts, dans une perpective essentiellement comptable ?

– S'agit-il plus subtilement d'orienter la demande dans une perspective de régulation des flux et d'optimisation d'usage de l'infrastructure ?

– Cherche-t-on, de façon plus ou moins avouée à prélever du surplus en tenant compte des capacités contributives et des dispositions à payer des utilisateurs ?

Ces options ne sont pas contradictoires, et elles ne couvrent pas de façon exhaustive le champ des possibles, mais elles rappellent que la diversité des objectifs conduit inévitablement à une grande diversité des pratiques. Ainsi, dans la seconde moitié des années 90, les principaux pays de l'Union européenne avaient emprunté des voies différentes et souvent paradoxales.

Certains avaient opté pour un niveau de tarification relativement bas (France, Suisse), voire nul (Pays-Bas), afin de ne pas pénaliser le transport ferroviaire dans sa compétition avec la route. D'autres au contraire s'étaient d'emblée orientés vers des tarifs plutôt élevés (Allemagne, Grande-Bretagne), car la répercussion des coût sur l'usager était une priorité. Il existait une seconde ligne de clivage. Dans certains pays (France, Est de l'Allemagne, Suisse), des investissements importants étaient effectués, alors que dans d'autres (Grande-Bretagne, Pays-Bas), c'était plutôt le *statu quo*. Nous aboutissions ainsi au paradoxe selon lequel dans certains pays (France, Suisse), la tarification était faible et les investissements nombreux, alors qu'en Grande-Bretagne, le contraire prévalait. Il n'est donc pas surprenant que progressivement les tarifs aient été augmentés en France et que des investissements aient été lancés sur une grande échelle outre-Manche.

Mais cela ne signifie pas pour autant un alignement sur la pratique allemande, car pour des raisons d'équité entre les anciens et nouveaux *Länder*, ce pays a fait le choix d'une certaine péréquation entre l'Est et l'Ouest. Ainsi, les lignes nouvelles construites à l'Est ne supportent pas des péages plus élevés que leurs homologues de l'Ouest. Le tarif est fonction de la qualité de service demandé (vitesse et poids du train, acceptation ou non de retards etc…) et ne cherche pas directement à répercuter des coûts de production. En France au contraire, les responsables de Réseau Ferré de France ont dès le départ orienté les principes de la tarification vers l'idée selon laquelle les infrastructures nouvelles, notamment les lignes à grande vitesse, devaient être rentabilisées. Plutôt que de viser comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne une couverture globale des coûts, le système français de tarification, en modulant les tarifs dans le temps et dans l'espace, s'est

donné quelques leviers majeurs pour inciter l'exploitant à rationaliser l'usage de l'infrastructure.

Le système initial (1997), en raison de son plafonnement, était très éloigné du principe de couverture globale des coûts. Il représentait à peu près le cinquième du système allemand. Le maximum imposé était d'autant plus éloigné de la réalité des coûts que plus de la moitié de cette somme provenait d'autorités organisatrices régionales (principalement les transports « parisiens » de voyageurs) et moins de la moitié de la SNCF. Contraints dans leurs montants, les péages ont toutefois adopté une structure intéressante destinée à initier une logique d'incitation, en particulier là où la demande de sillons est élevée en regard des capacités, c'est-à-dire sur les lignes urbaines et périurbaines (partie du réseau noté R_0) et à un degré moindre sur les lignes à grande vitesse à fort trafic (R_1). En revanche sur le réseau grandes lignes interurbaines (R_2) les redevances devenaient très faibles et elles étaient symboliques sur le reste du réseau (R_3).

Ces redevances distinguent un droit d'accès mensuel DA, par kilomètre de lignes pour lesquelles ce droit est demandé, un droit de réservation DR, par kilomètre et par sillon réservé, et un droit de circulation DC, par train-kilomètre. Le droit de réservation distingue l'heure de pointe, l'heure normale et l'heure creuse. Pour 1997, ces droits étaient établis selon le tableau ci-dessous.

LA TARIFICATION FRANÇAISE : PREMIÈRE VERSION (tarifs 1997 en euros)

	R_0	R_1	R_2	R_3
DA	1 677	1 677	38,1	0
DR (h. de pointe)	15	2,7	0,13	0
DR (h. normale)	6,7	0,9	0,13	0
DR (h. creuse)	3	0,61	0,13	0
DC	0,045	0,045	0,045	0,45

(DA est exprimé par mois et par km de ligne, DR par sillon-km, DC par train-km)

Comme le souhaitaient ses initiateurs, cette grille tarifaire, sans être remise en cause dans sa structure, a été remaniée de façon à accroître sensiblement le montant total des péages prélevés. Comme on le voit ci-après, c'est d'abord le droit de circulation qui a été sensiblement relevé, car il est destiné à couvrir des coûts variables comme l'énergie. Le principe d'une très faible tarification des lignes rurales a été conservé, mais les péages ont été sensiblement accru sur les lignes menacées de congestion, soit le périurbain des grandes agglomérations et certaines LGV. Le nombre de catégories a été augmenté pour mieux distinguer entre les différentes parties du réseau. Ainsi, le TGV Méditerranée a fait l'objet d'une tarification spéciale qui explique l'apparition d'une fourchette de tarification pour R_1. Dans le même ordre d'idées, sont distinguées parmi les grandes lignes interurbaines celles qui ont un fort traffic (R_2a) et celles qui ont un traffic moyen (R_2b).

LA TARIFICATION FRANÇAISE EN 2003

	DA (€/km/mois)	DR (€/km)			DC (€/km)
		H. creuses	H. normales	H. pleines	
R_0	373,12	1,55 – 0,62	4,97 – 1,24	14,38 – 2,49	0,806
R_1	4 475,91	4,813 – 0,806	9,78 – 1,68	11,54 – 3,2	0,806
R_2a	3,11	0	0,08	0,08	0,806
R_2b	0	0	2,17	0	0,806
R_3	0	0	0	0	0,806

Source : RFF, 2003.

Le montant total des péages ainsi perçu est sans doute encore trop faible puisqu'il ne couvre pas encore totalement le montant que RFF reverse à la SNCF pour assurer la maintenance de l'infrastructure. La pérennité du gestionnaire d'infrastructure demandera donc de nouveaux réajustements. Mais cela ne signifie pas que l'objectif principal est la couverture des coûts. En France comme en Suisse et en Grande-Bretagne aujourd'hui, mais aussi en Espagne, en Italie ou en Allemagne, il est admis que certaines infrastructures ferroviaires peuvent être subventionnées. Mais cela ne signifie pas que le péage n'a plus aucun sens, au contraire. En accroissant les péages sur les lignes où le trafic est intense et où la demande est forte, le gestionnaire

d'infrastructure envoie un signal clair aux exploitants pour qu'ils rationalisent leur offre, et réciproquement, les exploitants sont en droit de réclamer une grande fiabilité de service, c'est-à-dire des sillons ferroviaires réellement disponibles et n'obligeant pas à des arrêts inutiles. C'est évident pour les TGV, mais aussi pour les lignes périurbaines dont les usagers supportent mal les retards répétés. Mais ce devra être de plus en plus le cas pour le fret. Plutôt que brader les sillons ferroviaires destinés au fret au nom de la concurrence avec la route, il est préférable d'en accroître le prix en combinant cette nouvelle donne avec une grande qualité des sillons proposés. Le redressement du fret est à ce prix !

CONCLUSION

Dans le monde des industries de réseau, le transport ferroviaire occupe une place à part : celle de l'élève rebelle, qui ne peut se couler aisément dans le moule de la vague européenne de déréglementation. Alors que, progressivement, les transports aériens, les télécommunications, l'eau, l'énergie et même la poste, se convertissent à l'idée d'ouverture à la concurrence, de plus grande compétitivité et de privatisation partielle ou totale, le chemin de fer semble toujours en retard. L'ouverture des tiers au réseau se fait au compte-gouttes, les opérateurs historiques dominent encore largement la scène, et surtout les subventions publiques continuent à irriguer largement le système ferroviaire européen.

La première évidence que avons cherché à mettre en valeur dans les pages qui précèdent est que cette spécificité du ferroviaire ne doit pas être ignorée. Compte tenu de l'importance des coûts fixes de l'activité ferroviaire, il semble impossible de tarifer l'usage des infrastructures au coût complet. Si cette possibilité existe pour certaines lignes particulièrement denses, elle ne peut être généralisée. En outre des situations existent où, alors même que le trafic est dense, il n'est pas possible de répercuter directement sur l'usager l'ensemble des coûts. Les trafics urbains et périurbains, liés à la mobilité quotidienne, sont dans ce cas. Les recettes commerciales sont loin de couvrir les dépenses totales engagées, des subventions des collectivités locales sont indispensables. Subventions pour les infrastructures, subventions pour les transports régionaux, le ferroviaire ferait-il figure d'assisté ?

Une seconde évidence doit alors être rappelée, avec vigueur. Le fait qu'il n'y ait pas de transport ferroviaire non subventionné ne doit pas conduire à penser que la maximisation des subventions est le gage de la qualité du service public ferroviaire. C'est tout le contraire qui est vrai. Les subventions ne doivent pas inciter à oublier les nécessaires gains de productivité qui s'imposent à cette activité comme à toutes les activités marchandes. La

déréglementation issue de la directive 91-440, et confirmée par les directives qui ont suivi, a donc visé à remettre le transport ferroviaire dans le sens de la marche. La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation des trains, l'accès des tiers au réseau, fut-il modeste, le recours à des mécanismes d'appel d'offre pour l'exploitation de certaines lignes…, tout cela a été mis en place pour montrer que d'autres modes d'organisation étaient possibles, que de nouveaux entrants dans le secteur pouvaient proposer des formes innovantes de gestion ferroviaire.

A l'aune de l'innovation, la France présente un bilan contrasté. Forte notamment du succès du TGV, du savoir-faire de la SNCF et de ses filiales, de sa géographie particulière[30], la France a su renforcer son opérateur historique et se doter, avec RFF, d'un outil de plus en plus performant de gestion du réseau. Mais il ne faut pas oublier que la plupart des pays voisins ont fait de même et souvent plus rapidement. Le résultat est que le système ferroviaire français donne l'impression d'être à la traîne des évolutions européennes. C'est une évidence pour le transport de marchandises, mais il n'est pas le seul à décevoir. Globalement, la productivité augmente peu à la SNCF en comparaison avec ce qui se passe en Suisse, Suède ou Allemagne. Ce retard relatif dans les réformes place déjà la SNCF en position de faiblesse face à l'ouverture à la concurrence, déjà amorcée dans le domaine du fret. Ce sera à nouveau le cas, avant la fin de la décennie, lorsque s'ouvrira la concurrence dans le domaine des voyageurs. Or ceci est doublement inquiétant :

• D'une part car une telle inertie va menacer à terme la pérennité même de l'opérateur historique. S'il y a une chose que les années récentes nous ont apprise, c'est qu'il n'y pas de position stratégique acquise définitivement. De même qu'en 1993, les salariés d'Air France ont largement compris que leur firme était mortelle, de même les personnels du système ferroviaire français vont découvrir que le *statu quo* n'est ni souhaitable ni possible.

• D'autre part car la performance trop moyenne du système ferroviaire français (à l'exception, notable, du TGV) va poser des problèmes à l'ensemble

30. En particulier, un réseau en étoile autour de Paris, qui donne la possibilité de développer des axes lourds depuis la capitale. Sur ces axes, les rendements croissants peuvent jouer à plein.

du système de transport. Les régions, comme les chargeurs de fret, auront dans les années à venir de plus en plus besoin d'un mode ferroviaire performant, capable d'offrir une alternative à la route, fortement consommatrice d'espace et d'énergie fossile.

Bien plus que la mythique concurrence ou on ne sait trop quelle « loi du marché », c'est bien l'intérêt général, régional, national et européen, qui exige une amélioration des performances du transport ferroviaire. L'examen des pratiques de nos voisins montre que, s'il n'y a pas de panacée, les chemins d'une nouvelle donne ferroviaire existent !

BIBLIOGRAPHIE

BAUM H., HÖHNSCHEID H., KURTE J., SOERGEL J., (1998), « Liberalisierung und Harmonisierung des Schienengüterverkehrs in Europa », Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaften an der Universität Köln.

BOUF D., CROZET Y., GUIHÉRY L., PÉGUY P. -Y., (1999), « Compared performance of Railways companies in Europe », *Proceedings of seminar A, Operating railways for Trafic Growth and Profit*, European Transport Conference, 27 – 29 september 1999 Cambridge, UK, 45-59.

BOUF D., PÉGUY P.-Y., (2001), « Is yardstick competition desirable for western European railways ? », I*nternational Journal of Transport Economics*, Vol. XXVIII, n° 2, pp. 205-227.

BOUF D., (2002), « Open access, vertical separation and infrastructure charging systems : railroad and railways », *Global Business and Economics Review*, Anthology, pp. 310-321.

BROOKS, M., K. BUTTON, (1995), « Separating transport track from operations : a typology of international experiences », *International Journal of Transport Economics*, 22, 3, pp. 235-260.

CAVES D.N., CHRISTENSEN L.R., TRETHEWAY N.W., « Economies of Density versus Economies of Scale, Why trunk and local Service Airline Costs Differ », *Rand Journal of Economics*, vol. 15, pp. 471-489, 1984.

CEMT/OCDE, (1998), « La restructuration des chemins de fer en Europe », Paris.

CROZET Y., (1997), *Analyse économique de l'Etat*, Cursus, A. Colin.

CROZET Y., HEROUIN E., (1999), « Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 3, septembre, pp. 171-193.

CROZET Y., (2001), « Réforme et concurrence dans le transport ferroviaire-européen : bilan et perspectives », *Annales des Mines*, série *Réalités industrielles,* février, pp. 27-35.

CROZET Y., (2003), « Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique », *Flux*, n°54, oct.-déc., pp. 6-14.

DELOITTE & TOUCHE CONSULTING GROUP, BRAXTON ASSOCIATE, *European Railways Performance Indicators, a benchmarking test, volume 1 : analysis and comments*, juin 1997.

DEMSETZ H., (1968), « Why regulate utilities ? », *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, pp. 55-65.

EHRLICH I., GALLAIS-HAMONNO, LUTTER R., (1990), « Performances comparées des entreprises publiques et privées : l'exemple des grandes compagnies aériennes », *Rapport pour le Commissariat Général au Plan*.

FARREL, (1957), « The measurement of Productives Efficiency », *Journal of the Royal Statistical Society*, 12, 253-281.

FITZROY F.R., SMITH I., (1998) « Passenger rail demand in 14 western European countries : a comparative time series study », *International Journal of Transport Economics*, october, vol. XXV, n°3.

GREENE W., (1997), *Econometric analysis*, Prentice Hall, London.

GROTH H., (1997), « Bahnreform nicht nur in Deutschland », *Deine Bahn*, n°10, 1997, p. 626 et sq.

KESSIDES & WILLIG, « Restructuring regulation of the rail industry for the public interest », document de travail OCDE, DAFFE/CLP (98)1, 1998, n°15.

KROHN T., (1998), « The railroad industry in the United States of America », document de travail OCDE, DAFFE/CLP (98)1, n°15.

PRESTON J., (1999), « Does Size Matter ? A Case Study of Western European Railways », working paper, ITS, University of Leeds.

SHLEIFER A., (1985), « A theory of yardstick competition », *Rand Journal of Economics*, 16,3 pp. 319-327.

TAE HOON W.G., *et al.*, (1998), « A Survey of Productivity and Efficiency Measurement in Rail Transport », *Journal of Transport Economics and Policy*, 33, 1. pp. 9-42.

UIC, (1998), « Statistiques internationales des Chemins de fer : 1996 » et données complémentaires, UIC, Paris.

UIC, (1998), « Statistiques chronologiques des Chemins de fer : 1970-1996 », Paris.

L'AUTEUR

Yves Crozet : professeur agrégé de sciences économiques, il enseigne depuis 1988 à l'Université de Lyon 2. Il dirige également, depuis 1997, le Laboratoire d'Economie des Transports (LET), unité mixte de recherche CHRS - Université Lyon 2 – Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, et préside le Groupe Opérationnel n°1 (« Mobilités, territoires et développement durable ») du Programme de Recherche sur les Transports Terrestres (PREDIT). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages ; on citera, parmi les plus récents, *Histoire des faits économiques contemporains* (en coll. avec M. Niveau, PUF, collection Quadrige, 2000), *Le territoire aménagé par les réseaux* (en coll. avec P. Musso et G. Joignaux, Editions de l'Aube-Datar, Bibliothèque des Territoires, 2002), *Réseaux, Services, Territoires : Horizon 2020* (en coll. avec P. Musso, Editions de l'Aube, 2003), « Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique », *Flux*, n°54, octobre-décembre 2003, et *Le Temps et les transports de voyageurs - Rapport pour la 127e table ronde de la CEMT* (4 et 5 décembre 2003), OCDE, 2003.