

Réformes et concurrence dans le transport ferroviaire européen : bilan et perspectives

La réorganisation du transport ferroviaire, impliquant la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation, n'a pas pris, sauf sans doute en Grande-Bretagne, la forme d'un « big bang ». Néanmoins, les différents pays concernés ne se sont pas tous alignés sur le « train de sénateur » qui a largement prévalu en France. Dans de nombreux pays, la réforme - ou déréglementation - a débouché sur de profonds bouleversements dont il est légitime aujourd'hui d'analyser les résultats et d'apporter une réponse synthétique à l'interrogation centrale sur l'existence d'une relation entre type de réforme, ou degré de déréglementation, et efficacité du transport ferroviaire.

**par Yves Crozet
Professeur de sciences économiques à l'Université Lyon 2,
Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports**

Dix années après la publication de la directive 91-440 visant à réformer les systèmes ferroviaires, la Commission européenne propose, avec les récentes directives ferroviaires (2001-13, 14 et 15) de franchir une nouvelle étape. Pour cela, elle souhaite que, dès 2003, émerge un réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) sur lequel pourrait se développer une certaine concurrence entre opérateurs originaires de différents pays. En première approximation, nous pourrions en conclure que, dans le secteur ferroviaire comme dans d'autres, les vertus de la concurrence et une certaine déréglementation vont conduire à une amélioration conjointe de la qualité de service et de la situation financière. Un tel optimisme serait pourtant imprudent car, depuis dix années, les réformes conduites en Europe dans ce secteur peinent à lui redonner une réelle vigueur. Il est donc nécessaire d'évaluer les résultats des réformes déjà engagées pour prendre la mesure des facteurs d'inertie propres au transport ferroviaire (1).

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 pas de ce point de vue la plus intéressante car elle représente une application *a minima* de la directive 91-440, puisque s'il y a eu ainsi « dé-intégration » (2) 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 trouvent dans des situations intermédiaires où, même lorsqu'une certaine forme de concurrence est apparue, un choix implicite a consisté à conserver un rôle central à l'opérateur historique.

Si l'on garde en mémoire le fait que la réforme ferroviaire avait pour objectif d'améliorer l'efficacité globale du secteur en termes de trafic et de productivité, une première question vient à l'esprit concernant l'efficacité relative des diverses réformes : peut-on établir un lien entre le type de réforme et les résultats obtenus ? Plus précisément, étant donné que les réformes se sont engagées plus ou moins profondément dans une perspective de concurrence et de vérité des prix, existe-t-il une relation, et si oui laquelle, entre le degré de réforme et les progrès de l'efficacité du secteur ? Pour répondre à cette question, 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, sous une apparente diversité, conduisent à des interrogations communes sur la zone de pertinence du transport ferroviaire.

(1) Cet article reprend les grandes lignes d'une recherche conduite par le LET pour le Commissariat général du Plan. Y ont participé, D. Bouf, Y. Crozet, L. Guihéry et P.-Y. Pégué

(2) 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.

Les réformes ferroviaires en Europe : des différences de degré

Ainsi que nous l'avons rappelé, pour redynamiser le transport ferroviaire, 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 découlait directement de cette séparation avec la perspective, à plus ou moins long terme, d'une multiplicité d'opérateurs utilisant l'infrastructure. Serait ainsi réintroduit le *stimulus* de la concurrence dans un secteur où il avait depuis longtemps disparu. La grande diversité des pratiques européennes s'est traduite par différents degrés de dé-intégration, d'une part, et d'ouverture à la concurrence, d'autre part. Cela nous conduit à proposer le graphique qui fournit un cadre d'intelligibilité global des réformes ferroviaires (voir la figure 1 ci-contre).

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 remarquera 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 est orienté dans le sens contraire de celui qui a été suivi depuis la fin du XIX^e siècle, à savoir l'intégration des réseaux et leur rattachement au domaine public. La déréglementation des chemins de fer est pourtant loin de se résumer à un retour en arrière car, 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 types de trafic (TGV, TER, fret...). Et, par conséquent, c'est un moyen de repérer les lieux où il sera nécessaire et pos-

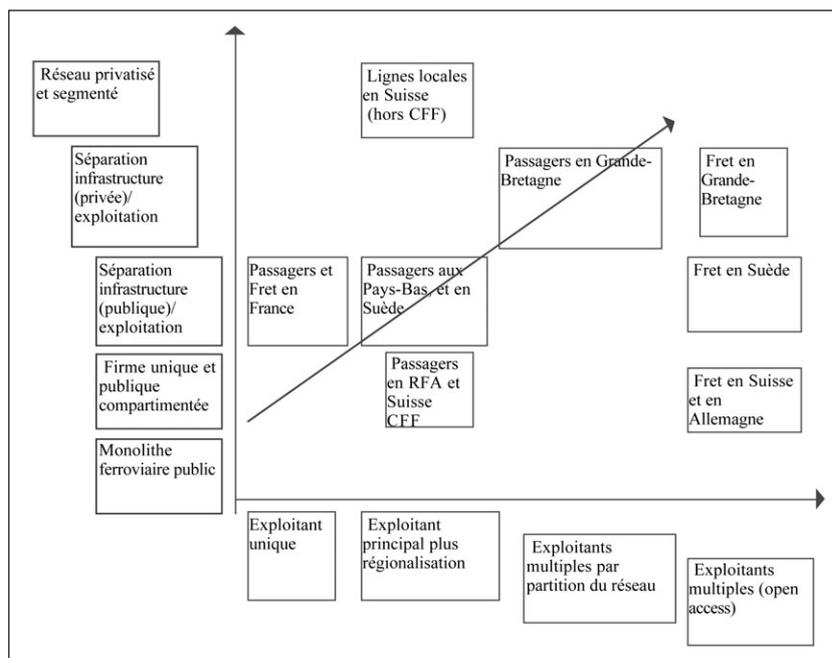


Figure 1 : Les degrés des réformes ferroviaires

sible 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, ce qui ne va pas sans susciter des interrogations.

Le second axe s'intéresse à la concurrence et aux différents cas de figure possibles 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 prioritaire 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). On pourrait aussi imaginer un système d'appel d'offre conduisant à une concurrence de plusieurs opérateurs sur la même partie du réseau, mais à des heures différentes. Ce choix-là n'a, pour l'heure, pas été retenu. 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.

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 remarquera qu'à l'exception de la Suisse où, depuis des décennies, existent des opérateurs ferroviaires privés (mais largement subventionnés) sur des petites lignes locales, nul pays ne s'est orienté vers le couple privatisation - segmentation du réseau. Les Britanniques sont d'ailleurs les seuls à s'être engagés dans la voie d'une privatisation du réseau (Railtrack), mais sans toucher à son unité.

Comme les Britanniques sont aussi ceux qui ont été le plus loin en matière de diversification des opérateurs, ils se trouvent placés en haut et à droite du graphique en ce qui concerne le trafic passagers. Pour ce dernier, une sorte de gradation apparaît entre les divers pays depuis la Suisse et l'Allemagne, qui ont opté pour le maintien d'une entreprise ferroviaire intégrée et publique, mais compartimentée, jusqu'à la Grande-Bretagne qui a, au contraire, joué le jeu de la privatisation, d'une part, et de la multiplication des opérateurs, d'autre part. Entre ces deux extrêmes, les Pays-Bas et la Suède se situent dans une position intermédiaire. Dans ces deux pays, l'opérateur historique, qui demeure sous la tutelle de l'Etat, a

conservé une part prépondérante du trafic, même si des concurrents ont été autorisés à exploiter quelques lignes pour susciter une émulation au sein du secteur. La France, quant à elle, est resté figée sur l'unicité de l'opérateur, bien que des évolutions soient en cours en ce qui concerne le fret - la directive 2001-14 nous y oblige - et, peut-être, à terme, le transport régional de voyageurs.

Dans le domaine du transport de fret, la frilosité française se distingue des ouvertures importantes pratiquées dans les autres pays. Le secteur du fret est celui où commencent à se mettre en place des règles d'*open access* permettant à plusieurs opérateurs d'offrir leurs services sur certains grands axes du réseau. Mais les évolutions demeurent lentes et la situation est 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, il faut toutefois noter que quelques opérateurs privés, liés à la présence des mines au nord du pays, ont rapidement développé leur activité. Il faut aussi noter que partout, sauf sans doute en Suède, le développement du trafic fret est entravé par une saturation de certains nœuds ferroviaires, pour le franchissement desquels il est généralement donné la priorité aux trains de voyageurs.

Ces quelques éléments soulignent les difficultés communes à tous les réseaux ferroviaires.

Tout d'abord, une incompatibilité partielle entre trafic fret et trafic voyageurs pose en fait deux types de problèmes. Le premier dérive du fait que la gestion du fret dans le même ensemble que le transport de voyageurs n'est pas très performante car, contrairement au sens commun, les économies d'envergure entre les deux types de trafic ne sont pas évidentes. Aussi, comme le montrent les exemples britanniques, allemands suédois ou néerlandais, 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 fréquente entre trafics fret et voyageurs

sur les axes congestionnés. L'*open access*, même lorsqu'il est affiché comme une priorité, ne reste souvent qu'un vœu pieux si des questions décisives ne sont pas tranchées en matière d'investissements et de tarification de l'infrastructure.

Ensuite, si la séparation entre fret et voyageurs semble une nécessité, à l'intérieur de chacune de ces catégories, il subsiste bien sûr des économies d'échelle et de densité et, donc, des rendements d'échelle croissants. Aussi la concurrence reste-t-elle faible, car un opérateur dominant subsiste (Allemagne, Pays-Bas, Suède, Suisse), et là où elle existe le plus, en Grande-Bretagne, elle débouche sur des phénomènes de concentration au sein du monde des exploitants ferroviaires. Ainsi, les vingt cinq exploitants ferroviaires issus de la déréglementation britannique, se sont progressivement regroupés. Ils ne sont plus qu'une dizaine et ce processus de concentration n'est pas achevé !

Qu'est-ce que la concurrence ?

Contrairement à quelques idées reçues, il ne suffit pas d'invoquer la concurrence et les privatisations pour déboucher *ipso facto* sur des solutions pertinentes. Comme à leur habitude, les économistes ont proposé non pas une seule, mais plusieurs façons d'améliorer la performance des entreprises relevant traditionnellement du secteur public du fait de leurs caractéristiques (externalités, rendements croissants, indivisibilités...).

La première idée se résume à l'expression « privatisation ». La gestion privée d'une activité marchande est, en général, plus performante qu'une gestion publique, moins sensible aux risques de déficit et moins apte à inciter les salariés à révéler leurs capacités. Mais cette « solution » se révèle souvent impos-

sible lorsque l'on se trouve dans des activités de réseaux, où prévalent économies d'échelle et de densité. Que faire, notamment, lorsque l'on se trouve en situation de monopole naturel, soit lorsque, par le biais des rendements croissants et des comportements stratégiques des firmes, la concurrence suscite systématiquement son contraire, à savoir la concentration des parts de

Les vingt-cinq exploitants ferroviaires issus de la déréglementation britannique, se sont progressivement regroupés : ils ne sont plus qu'une dizaine...

marché en une ou quelques mains ? 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, Messieurs 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 : trouver d'autres sources d'incitation pour éviter le comportement traditionnel du monopoleur fixant des prix de rente. La contestabilité se présente ici 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. C'est bien dans cette perspective qu'il faut comprendre les débats actuels autour de la nouvelle directive. Va-t-elle contraindre les réseaux ferroviaires à accepter l'inter-opérabilité, c'est-à-dire la concurrence entre plusieurs opérateurs sur le même segment du réseau ?

La réponse n'est pas évidente car la contestabilité n'est pas la seule façon d'utiliser les menaces de la concurrence pour inciter les acteurs à améliorer leurs performances. Dans le cas de la privatisation anglaise des chemins de fer, par exemple, nous n'avons pas affaire précisément à une situation de

contestabilité. Tenant compte de l'existence de réseaux, dont les segments sont inégalement rentables, le régulateur n'a pas voulu que la concurrence s'exerce, comme dans le mode aérien, relation par relation. A la concurrence « par » le marché, les Britanniques ont préféré la concurrence « pour » le marché (Demsetz, 1967). Le régulateur a donc réalisé un appel d'offre visant à concéder l'exploitation de sous-ensembles du réseau à des opérateurs qui devaient s'engager à atteindre certains objectifs, tout en respectant certaines contraintes (régularité, qualité de service, niveau faible ou nul de subventions, etc.).

A ces trois cas de figure on peut en ajouter 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, 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 (voir le secteur aérien) ? 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 a obtenu une licence pour une activité donnée ? Toutes ces questions conduisent à une évidence : le régulateur doit acquérir une véritable capacité d'expertise, sinon identique, du moins proche de celle des firmes avec lesquelles il doit négocier. Aussi, de même que pour suivre ce que font les concurrents, une entreprise peut pratiquer le *benchmarking*, de même le régulateur va devoir se renseigner sur les critères permettant de mesurer et comparer les performances absolues et relatives des entreprises ayant obtenu une licence ou une concession. La concurrence par étalon-

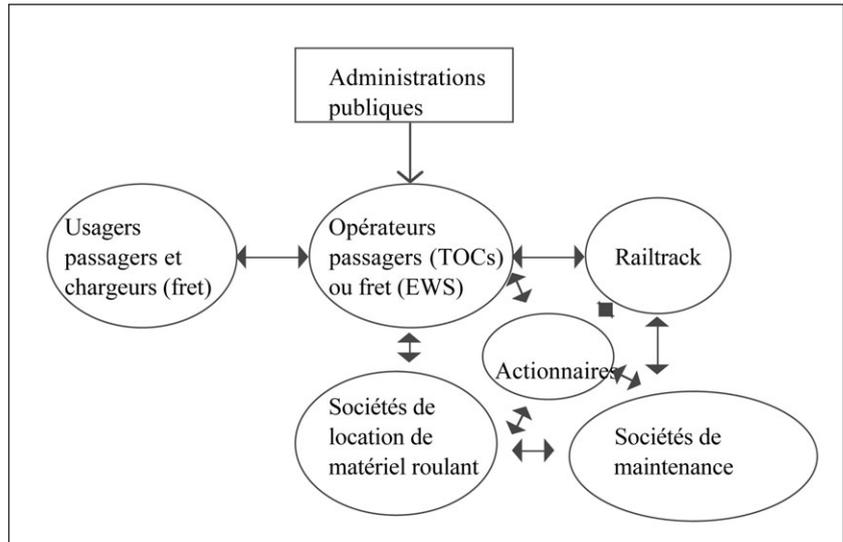


Fig.2. - Concurrence et initiative privées dans le nouveau système ferroviaire britannique

nage a ainsi été présentée à l'origine comme une situation simple où un régulateur part de l'hypothèse que la firme qu'il doit contrôler peut être comparée à des sosies exerçant leur activité dans des conditions similaires. En rassemblant suffisamment d'informations pertinentes sur ces exploitants, le régulateur est à même de trouver les indicateurs cruciaux, ceux qui lui permettront à la fois de fixer à l'exploitant des objectifs socialement efficaces et de vérifier qu'ils ont été atteints.

La réforme britannique : d'une différence de degré à une différence de nature ?

Le fait que nous soyons conduits, presque systématiquement, à traiter à part le cas anglais mérite un examen particulier. Au-delà de l'apparente continuité dans la gradation de la réforme ferroviaire, les spécificités notées ci-dessus ne nous invitent elles pas, au contraire, à considérer la situation britannique comme singulière ? Là où 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, en effet, les seuls à s'être engagés radicalement dans une

logique dominée par l'initiative privée et la référence à la concurrence et aux rôles clé des marchés financiers, via les actionnaires. En procédant à une réelle concurrence entre opérateurs et en multipliant les relations de sous-traitance dans le secteur (voir la figure 2, ci-dessus), les Britanniques ont joué à fond la carte qui consiste à substituer, partout où cela est possible, le marché à la hiérarchie. Ce qui mérite quelques explications.

Dans les systèmes antérieurs, le monolithe ferroviaire intégrait l'ensemble des acteurs qui entourent, dans le schéma de la figure 2, 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 plaçant 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.

Face à ce constat de carence, la réforme britannique a considéré que l'abandon d'une telle logique était la condition *sine qua non* 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 ont essentiellement ce but. Vu de ce côté-ci de la Manche, il peut paraître choquant de voir Railtrack ou des compagnies de location de matériel roulant, ou encore les sociétés de maintenance, servir de généreux dividendes à leurs actionnaires, grâce à des redevances payées par des exploitants qui restent 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 sont réduites.

Bien évidemment, lorsque l'annonce de ces dividendes se produit quelques semaines après le dramatique accident de la gare de Paddington et, alors même que *The Economist* lui-même se déchaîne contre les ratés de la réforme britannique, cette dernière semble avoir du plomb dans l'aile. La présence d'un gouvernement travailliste, depuis mai 1997, laissait donc présager une refonte importante. Il n'en a rien été car, comme nous allons le voir, les résultats de la réforme britannique ne sont pas négligeables, même s'il ne faut pas ignorer les impasses sur lesquelles elle risquait de déboucher et qui ont conduit le gouvernement de Tony Blair à annoncer un vaste programme d'investissement de fonds publics dans la modernisation des infrastructures ferroviaires. Ce qui, au passage, rappelle la

pertinence de la recommandation européenne de séparation entre exploitation et infrastructure.

Les résultats en demi-teinte des réformes

Il est maintenant temps de prolonger l'analyse en observant quelques indicateurs significatifs de la performance des opérateurs depuis la mise en œuvre des réformes ferroviaires. L'impression qui s'en dégage conduit au constat selon lequel les réformes ferroviaires sont à la recherche d'un second souffle, non pas car elles se seraient globalement fourvoyées, mais tout simplement car le redressement du secteur est partout une tâche ardue, un processus de tâtonnement qui appelle encore de nombreux efforts.

Au début des années 90, les systèmes ferroviaires européens traversaient une passe très difficile : pertes financières et endettement démesurés, vétusté de nombreux matériels, perte de l'image de marque et recul permanent des parts de marché par rapport à la route et à l'aérien. Le TGV français et l'ICE allemand faisaient exception, ainsi que le système ferroviaire suisse. Mais partout, la productivité était faible.

Après quelques années de réforme, les résultats restent en demi teinte 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 :

- 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.

Ces performances commerciales doivent être ensuite comparées à la performance économique centrale, à savoir la productivité. Pour mesurer cette dernière, il est préférable de ne pas recourir à des unités monétaires (salaires, coûts...), car les niveaux de PIB par tête et les taux de change biaisent les résultats. Retenons donc un indicateur simple : le nombre d'unités kilométriques par tête, soit le total des voyageurs-kilomètres plus les tonnes-kilomètres, divisé par le nombre de salariés.

On peut, enfin, se tourner vers des indicateurs de qualité, parmi lesquels la sécurité et la ponctualité. Pour la sécurité, il est trompeur de prendre les chiffres d'une ou deux années à cause des effets liés à tel ou tel grave accident en Allemagne (1998, plus de 100 morts à Eschede) et en Angleterre (près de 40 morts à Paddington). En moyenne décennale, le fer est partout en Europe un mode très sûr. Nous indiquons donc seulement quelques éléments sur la ponctualité.

En première analyse, le paysage ferroviaire européen pourrait inciter à l'optimisme, notamment 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

Malgré de fortes progressions de trafic ferroviaire, la situation financière de la Bundesbahn est extrêmement préoccupante

voyageurs est modeste car le ferroviaire ne peut, sauf lignes nouvelles, espérer des

progressions importantes de fréquentation. L'amélioration des performances et, notamment, de la productivité passe par la réduction des effectifs et, donc, par une réorganisation des services. Ce qui a largement été engagé.

Des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne ont connu de fortes progressions de trafic, car des changements structurels ont eu lieu et, en outre, la taille plus importante du pays accroît mécaniquement le nombre de voyageurs kilomètres quand une nouvelle offre commerciale est proposée. Mais, dans les deux cas, les améliorations constatées ne garantissent pas un redressement durable du secteur ferroviaire,

Quelques indicateurs de performance

Pays	Parts de marché	Evolution du trafic de 1996 à 1999	Productivité 1999 en indice : France = 100	Evolution de la productivité 96-99	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 trains 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 est de près de 40 % depuis 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 rogner 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 donnent au ferroviaire toute son efficacité. C'est pourquoi il faut ici souligner la performance du fret ferroviaire en Suisse où, malgré de petites distances moyennes, le ferroviaire fait mieux que résister à la concurrence de la route, laquelle est faut-il le rappeler handicapée par les reliefs.

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 financière de la Bundesbahn est extrêmement préoccupante. Nous sommes ainsi conduits à une interrogation globale sur la place future du transport ferroviaire, interrogation que l'on peut résumer à deux grands scénarios, le britannique et l'helvétique.

La situation relative de la SNCF : performances et inquiétudes

Le cas de la France est relativement spécifique en Europe car la puissance politique et syndicale de la SNCF, alliée au rôle de pionnier dans la grande vitesse ferroviaire, ont conduit à une lente évolution du système. Le maintien d'un opérateur unique et le refus de l'ouverture au capitaux privés en sont une concrétisation. Comme, dans le même temps, la puissance publique n'a pas rechigné à financer de nombreux investissements en infrastructures nouvelles, on a le sentiment que la France est plutôt bien placée en Europe

comme en témoigne, dans le tableau ci-dessous, un niveau de productivité proche des autres pays d'Europe, Suède exceptée.

Une tel optimisme doit pourtant être fortement nuancé car, en tendance, la France est le pays où la productivité a peu progressé. En outre, les gains de la seconde moitié des années 90 sont uniquement liés à la progression, en partie conjoncturelle, des trafics. Ce qui signifie qu'aucun effort

n'a été entrepris pour réorganiser les services, ou que ces efforts ont été interrompus comme le montre

la mise entre parenthèses du projet « Cap clients » après les grèves de mars et avril 2001. Les embauches programmées à l'occasion de la négociation sur les 35 heures et en phase de haute conjoncture vont donc peser fortement sur les comptes dès que la progression du trafic se ralentira, ce qui est plus que probable.

On sait déjà aujourd'hui que l'année 2001 marquera pour la SNCF le retour aux déficits d'exploitation, alors même que les péages dus par l'exploitant à

On sait déjà aujourd'hui que l'année 2001 marquera, pour la SNCF, le retour aux déficits d'exploitation, alors même que les péages dus par l'exploitant à RFF vont croître, comme ils le font régulièrement

RFF vont croître, comme ils le font régulièrement. Cela, afin d'éviter un surendettement de RFF et afin que les sommes perçues par le propriétaire pour l'usage des voies atteignent au moins le montant des sommes reversées à la SNCF en tant qu'organisme de maintenance. Le système ferroviaire français est donc loin d'être sorti d'affaire et de futures réformes seront sans doute nécessaires à propos desquelles

nous pourrions nous inspirer de ce qui a été initié ailleurs :

- séparer nettement le transport de voyageurs et le

transport de fret, car ce dernier a besoin de son propre matériel, de ses propres sillons ; dans le même temps, il est nécessaire que les trains de fret puissent circuler plus facilement sur les différents réseaux, mais aussi que de nouveaux opérateurs, y compris des tractionnaires, puissent entrer dans le secteur ; le fret ferroviaire n'a d'avenir que s'il dispose de matériels performants, de sillons horaires adéquats et d'une autre organisation du travail pour les conducteurs ; cela peut aller jusqu'à

des lignes dédiées au fret, réduisant fortement les coûts unitaires en utilisant des trains plus longs ;

- mettre en place une vraie concurrence entre les opérateurs ; pour cela, le meilleur moyen n'est sans doute pas la concurrence de plusieurs opérateurs sur la même ligne, mais

Le fret ferroviaire n'a d'avenir que s'il dispose de matériels performants, de sillons horaires adéquats et d'une autre organisation du travail pour les conducteurs

ce que les économistes appellent concurrence par comparaison (*yardstick competition*) ; il s'agit de mettre en parallèle les performances de plusieurs opérateurs sur des parties différentes du réseau (cas suédois ou britannique) ;

- remettre à plat l'affectation des sillons ferroviaires, car c'est elle qui pénalise le fret et conduit, notamment en France, à multiplier les demandes d'infrastructures nouvelles pour cause de saturation alors que des capacités existent si l'attribution des sillons est repensée (les Suisses ont sur ce point une véritable compétence qu'il faut acquiescer), ce qui suppose, bien sûr, que la SNCF ne soit plus celle qui, de fait, organise et attribue les sillons.

Logique helvétique, versus logique britannique ?

En ce qui concerne la Grande-Bretagne, il faut en effet se souvenir que la privatisation n'était pas essentiellement un moyen de développer le trafic, mais plutôt de gérer, de façon la moins coûteuse pour l'Etat, 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 opérateurs (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.

On retrouve ici le constat réalisé par les Suisses : le

maintien du transport ferroviaire à un niveau soutenable, en termes de qualité et de trafic, comme en termes environnementaux, exige un développement des investissements. Ces derniers prennent dans ce pays de multiples formes : lignes nouvelles, modernisation de lignes anciennes, nouveaux matériels pendulaires et moins bruyants, poursuite de la logique de cadencement, qui exige une fiabilité extrême et, donc, une automatisation aussi poussée que possible. Bien évidemment, ces projets sont extrêmement coûteux et la Suisse est peut-être le seul pays d'Europe à pouvoir s'offrir un tel luxe à propos duquel on notera qu'il a été explicitement maintenu dans le secteur public.

Les modèles suisse et britannique s'opposent donc trait pour trait. Même si le premier évoque la concurrence et l'accès des tiers au réseau pour le fret, il demeure attaché à la pérennité et à l'efficacité de l'opérateur historique, comme le sont aussi les Allemands, les Néerlandais et les Suédois. Nous savons que ce n'est pas le cas des Britanniques qui s'opposent aux Suisses sur deux choix majeurs : la privatisation d'une part, et, au moins initialement, le sous-investissement d'autre part. Or ces deux points sont en fait extrêmement liés, car si la réforme anglaise veut sortir de ses blocages actuels, elle ne peut le faire qu'en développant les investissements, et il est sûr que le propriétaire privé de l'infrastructure n'est pas en état de le faire. Le système britannique est donc en train de revoir les rôles respectifs du public et du privé dans le ferroviaire, non sans difficulté, étant donnée la place centrale accordée aux marchés financiers.

Avant de conclure, nous pouvons maintenant donner une réponse assez claire à la question qui ouvrait cet article :

existe-t-il une relation, et si oui laquelle, entre le degré de dérégulation et les progrès de l'efficacité du secteur ? La réponse est relativement simple et... négative. La comparaison des cas suisse et britannique suffit à le rappeler. Des gains de productivité significatifs ont été obtenus dans le premier pays, demeuré proche du monolithe ferroviaire. Mais il n'est pas certain que l'adoption du choix helvétique en Grande-Bretagne aurait donné les mêmes résultats.

Il est donc clair qu'il n'existe pas un type de réforme supérieur aux autres dans l'absolu. Chaque pays a cherché, en fonction de son génie propre, à tester les voies d'une efficacité accrue. Ceci dit, des emprunts sont possibles entre les réformes. Les points forts des uns doivent être une source d'interrogation pour les autres. Ainsi, la Grande-Bretagne doit s'interroger sur la tarification, le financement et sans doute le statut privé de l'infrastructure. Symétriquement, les pays d'Europe continentale, et tout particulièrement la France, vont devoir se pencher sur le choix prudent de protection de l'opérateur historique. Pour débusquer les gains de productivité et repérer les zones où le chemin de fer conserve une pertinence, ils devront peut-être accentuer la concurrence et segmenter plus nettement le réseau. Et, de façon générale, des choix politiques, véritables choix de société seront nécessaires pour préciser si le ferroviaire a encore un avenir car si la réponse est positive, elle engendrera des coûts importants.

Vers un second souffle

L'examen des performances comparées des opérateurs ferroviaires européens révèle des problèmes similaires que l'on peut résumer ainsi : une sensible amélioration des trafics et parfois des gains de productivité, mais aussi des difficultés à pérenniser les uns et les autres et, finalement, à équilibrer les comptes. D'autant que les investissements nécessaires sont nombreux et coûteux. En outre, la tendance, désormais séculaire, à la perte de parts de marché n'est pas vraiment inversée.

Il faut donc garder à l'esprit qu'en Europe, les tendances actuelles condui-

sent à une situation où, dans la première moitié du XXI^e siècle, la part du ferroviaire pourrait devenir rapidement ce qu'est aujourd'hui la part de la voie d'eau. Il serait alors difficile

Les pays d'Europe continentale, et tout particulièrement la France, vont devoir se pencher sur le choix prudent de protection de l'opérateur historique

d'échapper à une gestion malthusienne du problème, c'est-à-dire une restriction de l'offre. En matière de fret, le rail représente aujourd'hui moins de 15 % du trafic total, soit à peine deux fois plus que la voie d'eau. La question se pose alors de savoir si le transport ferroviaire ne doit pas se cantonner en matière de marchandises à certains axes lourds. La même interrogation se profile à l'horizon pour le transport de personnes où le fer représente environ 6 % des voyageurs kilomètres. Sa zone de pertinence n'est-elle pas en train de se réduire à la grande vitesse (y compris pendulaire), d'une part, et au transport régional, d'autre part ?

La part du ferroviaire pourrait devenir rapidement ce qu'est aujourd'hui la part de la voie d'eau

Dans ce cas là, des pays de petite dimension et de haute densité comme la Suisse ou les Pays-Bas peuvent regarder l'avenir avec un certain optimisme, car ils ont déjà privilégié ce double choix : efficacité du transport régional et connexion à la grande vitesse internationale. La situation est plus délicate pour les grands pays comme l'Allemagne ou la France qui vont se trouver confrontés aux résultats déce-

vants des grandes lignes non liées à la grande vitesse. Seront-ils conduits à

s'engager dans une segmentation, voire une contraction, du réseau ? Ou continueront-ils à pratiquer une

péréquation qui n'est pas facteur de dynamisme ?

Il est donc clair que les réformes ferroviaires ont aujourd'hui besoin d'un second souffle qui peut les conduire :

- soit à un repli assumé du ferroviaire (logique malthusienne) sur sa « zone de pertinence », à savoir la grande vitesse, le transport régional et quelques liaisons fret, car le ferroviaire n'est pas éternel et contrairement à une idée implicite, on peut vivre sans !

- soit à un véritable renouveau commercial visant à étendre sa zone de pertinence grâce à une baisse significative

des coûts ; cela serait possible par des gains de productivité, consécutifs à l'entrée dans le secteur de

nouveaux opérateurs qui repenseront totalement son organisation pour faire mieux et moins cher. ●

BIBLIOGRAPHIE

Bouf D., Crozet Y., Guihéry L., Péguay P.-Y., (1999), "Compared performance of Railways companies in Europe", Proceedings of seminar A, Operating railways for Traffic Growth and Profit, European

Transport Conference, 27 - 29 september 1999 Cambridge, UK, 45-59.

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, (1998), "La restructuration des chemins de fer en Europe", OCDE, Paris.

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

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-Hamonne, Lutter R., "Performances comparées des entreprises publiques et privées : l'exemple des grandes compagnies aériennes", Rapport pour le Commissariat Général au Plan, 1990.

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.

Fitzroy F.R., Smith I., "Passenger rail demand in 14 western European countries : a comparative time series study", International Journal of Transport Economics, october 1998, vol. XXV, n° 3.

Greene, W.(1997), Econometric analysis. Prentice Hall. : London.

Kessides & Willig, "Restructuring regulation of the rail industry for the public interest", document de travail OCDE, DAFPE/CLP (98)1, 1998, n° 15.

Krohn T., (1998), "the railroad industry in the United States of America", document de travail OCDE, DAFPE/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.