

La concurrence ferroviaire, un refoulé national !

Par Gilles SAVARY *

La France aborde, à pas feutrés, une réforme ferroviaire qui précédera de quelques mois la dernière étape de la construction d'un espace ferroviaire unique européen. L'objectif explicite des Européens (partagé par la France à Bruxelles, mais éternellement refoulé à Paris) est d'abolir les dernières frontières nationales qui font obstacle à la patiente préfiguration d'un espace ferroviaire unique, comme cela a été mis en place pour la route ou l'aérien à partir des années 1990. Mais cette politique ferroviaire européenne n'est pas simplement une politique de déréglementation monopolistique et de re-réglementation concurrentielle, elle est aussi une politique puissante d'investissements volontaristes dans les réseaux.

Les trois premières étapes – toutes transposées en France en catimini et dans l'improvisation la plus totale –, ont consisté d'abord à ouvrir à la concurrence le fret ferroviaire international en 2004, puis le fret national en 2007 et, enfin, le trafic passagers international en 2010.

Il s'agit désormais d'ouvrir le trafic passagers national, c'est-à-dire les trains de service public (TER et TET) ainsi que les trains commerciaux (TGV et grandes lignes intérieures). Autrement dit : le gros morceau du trafic et des intérêts des anciens monopoles historiques.

La plupart des grands États membres de l'Union européenne – le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et dernièrement l'Espagne et quelques autres encore –, y ont procédé par anticipation.

La France, même si elle s'y prépare par une ambitieuse réforme ferroviaire, en refoule la simple évocation, et attend que l'Europe en assume la responsabilité en décidant et de la date et des règles du jeu.

Cette posture à la Maginot est d'autant plus schizo-phrénique et incompréhensible pour l'observateur européen que la France joue pleinement le jeu de la concurrence dans les pays ouverts et qu'elle dispose d'une expérience et d'atouts d'excellence en matière d'ingénierie, de services et de technologie ferroviaires, qui sont sur l'échiquier mondial pleins de promesses pour ce secteur.

La France hésite pourtant à s'affirmer comme un acteur mondial décomplexé dans l'un des rares secteurs d'activités où elle peut ambitionner de jouer un rôle de premier plan dans les formidables développements qui sont promis au secteur des transports et de la mobilité, dans un monde où des masses considérables d'êtres humains et d'entreprises s'ouvrent tout juste à la mobilité.

La concurrence : une conséquence mécanique de la construction européenne

Cette singulière posture française est d'autant plus obscure que la question de s'ouvrir ou non à la concurrence est totalement liée à l'adhésion de la France à l'Union européenne.

Or, jusqu'à nouvel avis, il ne semble pas que la question de notre sortie de l'Union européenne soit d'actualité ! Dès lors, la concurrence ferroviaire découle mécaniquement de notre appartenance à l'Union.

D'abord parce que l'objectif bruxellois de création d'un espace ferroviaire unique européen abolit de fait les monopoles ferroviaires nationaux. Le seul fait qu'il existe plus d'une compagnie ferroviaire en Europe suppose que l'on change de régulation. Il va falloir, bon gré mal gré, que la SNCF apprenne à cohabiter avec la Deutsche Bahn, Arriva, la Renfe, Trenitalia, ou encore les Österreichische Bundesbahnen, pour ce qui concerne ses plus proches concurrents, ceux qui sont de ce fait susceptibles d'utiliser notre réseau ferré national.

Ensuite, parce que le Parlement européen, comme le Conseil, a choisi depuis l'adoption de la Directive fondatrice 91/440, d'élaborer patiemment une nouvelle régulation concurrentielle à l'échelle de l'Europe tout entière, en remplacement des anciennes régulations nationales.

Sur ce dernier point, les souverainistes avancent l'alternative d'une Europe du rail coopérative, plutôt que concurrentielle.

Cette Europe-là existe déjà, avec des trains emblématiques à vocation internationale, comme le Thalys, l'Eurostar ou Lysia. Mais bien que leur mise en œuvre soit

Member State	Domestic open access (other than cabotage)		Competitive tendering for PSO services			PSO passenger-kilometres	Establishment requirements, based on analysis of national legislation "E" = Establishment requirement	Time to obtain licence, months	Time to establish subsidiary, day:
	De jure	De facto	Long-distance	Regional	Suburban				
Austria	✓	✓	x	x	x	66%	E	3m	28d
Belgium	x	x	x	x	x	99%	E, national law refers to incumbent	3m	4d
Bulgaria	✓	x	o	w	w	85%	No requirement	3m	18d
Czech Republic	✓	✓	x	Mix	x	96%	E	2m	20d
Denmark	✓	✓	Mix	Mix	x	100%	No requirement	3m	6d
Estonia	✓	x	Mix	x	x	100%	E	1m	7d
Finland	u	x	x	x	x	36%	E (legislation is being modified)	3m	14d
France	x	x	o	x	x	31%	E, national law refers to incumbent	3m	7d
Germany	✓	x	o	Mix	Mix	60%	E, court has declared that all PSCs must be awarded through competitive tenders	3m	15d
Greece	x	x	x	x	x	100%	E, except for cabotage	3m	10d
Hungary	x	x	x	x	x	100%	E, discretionary restrictions	2m	4d
Ireland	x	x	x	x	x	100%	E, except for cabotage except small sections of international service	3m	13d
Italy	✓	✓	x	Mix	Mix	53%	E, subject to reciprocity clause, open access can be restricted if it affects the economic equilibrium of PSCs	3m	6d
Latvia	✓	x	w	w	w	100%	No requirement	N/A	16d
Lithuania	✓	x	w	w	w	100%	External Railway Undertakings may offer services including cabotage	1m	22d
Luxembourg	x	x	x	x	x	98%	E, subject to reciprocity clause, national law refers to incumbent	3m	19d
Netherlands	x	x	c	Mix	x	100%	E, discretionary restrictions	3m	8d
Poland	✓	x	x	Mix	x	76%	E	3m	32d
Portugal	u	x	o	x	Mix	59%	E, national law refers to incumbent	3m	5d
Romania	✓	x	x	x	x	100%	E	1m	14d
Slovakia	✓	x	w	w	w	100%	No requirement	3m	18d
Slovenia	✓	x	x	x	x	85%	E, national law refers to incumbent	1m	6d
Spain	x	x	o	x	x	52%	National law refers to incumbent (legislation is being modified)	3m	28d
Sweden	✓	✓	✓	✓	✓	49%	No requirement	3m	15d
Great Britain	✓	✓	✓	✓	✓	99%	No requirement, subject to regulatory approval	3m	13d
Total	15	6	4	7	6	66%			

Notes: c: concession until 2015, o = no PSC applies to long distance services, u= unclear, w= unsuccessful competitive tendering, government had to make direct award

Source : Further Action at European Level Regarding Market Opening for Domestic Passenger Transport by Rail and Ensuring Non-Discriminatory Access to Rail Infrastructure and Service, Étude réalisée par Steer David Gleaves pour la Commission européenne

Tableau 1 : Ouverture du marché du transport de voyageurs par train au sein des États membres de l'Union européenne.

récente (depuis une vingtaine d'années), ils révèlent déjà leurs limites :

- ✓ des tarifs de monopole particulièrement élevés, les rendant inaccessibles à la majorité des usagers, condamnant ceux-ci à leur préférer la route ; quand, pour ce qui concerne les longues distances intracontinentales, ils ne sont pas menacés par le développement des compagnies aériennes *low cost* ;
- ✓ des qualités de service peu évolutives qui souffrent de plus en plus de la comparaison avec des trains se proposant de les concurrencer plutôt que de demeurer parties prenantes à leur exploitation coopérative (comme va bientôt le faire la Deutsche Bahn, en ce qui concerne le Thalys ou l'Eurostar) ;
- ✓ enfin, l'objectif d'unification des espaces ferroviaires nationaux en un espace ferroviaire unique européen qui concerne un grand nombre de lignes, de dessertes et de correspondances au sein des États membres, se révèle difficilement compatible avec l'imbroglio et les rigidités d'exploitation qu'y introduirait une approche coopérative tous azimuts laissée à l'initiative, forcément aléatoire, des compagnies nationales.

La concurrence n'est pas une « libéralisation », mais une re-réglementation

La mise en place d'une régulation concurrentielle à l'échelle de l'Union européenne ne se traduit pas par une ouverture pure et simple des réseaux nationaux.

D'emblée, elle a été envisagée, à compter du premier « paquet ferroviaire » de 2001, comme une immense tâche de re-réglementation préalable à l'ouverture des réseaux.

Avant même d'en fixer les dates d'ouverture (échelonnées sur plus de dix ans en fonction des types de trafic), l'Union européenne a mis en place des règles du jeu communes aux États membres et à leurs systèmes ferroviaires :

- ✓ en matière de convergence des normes et d'harmonisation technique progressive des différents composants du système ferroviaire, à travers 16 spécifications techniques d'interopérabilité couvrant notamment les gabarits, les écartements, les matériels roulants et leurs composants, les « systèmes » de contrôle/commande, etc.
- ✓ en matière de sécurité ferroviaire et de certification des matériels, d'enquêtes « accident » et même de licence de conducteur de trains ;
- ✓ en matière de gouvernance, en s'assurant d'un accès équitable et impartial aux réseaux, notamment en matière de péages, d'attribution des sillons, mais aussi d'accès aux services et de tarification ;
- ✓ par ailleurs, elle a installé à Valenciennes une Agence ferroviaire européenne qui est chargée de veiller à l'harmonisation technique progressive des systèmes ferroviaires nationaux, jusqu'à leur convergence ultime ;
- ✓ enfin, des règles communes de règlement des litiges et de protection des droits des usagers à travers des agences de régulation indépendantes se font jour, à Bruxelles.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes français que d'avoir scrupuleusement transposé cette nouvelle régulation dans notre législation, tout en tentant de maintenir notre monopole historique.

Les limites de l'approche univoque du fait concurrentiel

En matière ferroviaire, comme dans d'autres domaines, la concurrence peut constituer un aiguillon utile de recherche de compétitivité et de maîtrise des prix dans un environnement de concurrence intermodale particulièrement vive à laquelle le train, qu'il soit monopolistique ou intra-concurrentiel, n'échappe pas.

Elle est d'autant plus appréciable que la maîtrise des coûts est devenue une nouvelle nécessité inévitable, face aux développements contemporains des multiples modalités de mobilité *low cost* qui menacent le modèle économique du rail, et face au reflux des budgets publics consécutif à un endettement effréné des États.

Les déboires de l'écotaxe française, comme ceux du Schéma national des infrastructures de transport, invitent à ne plus se laisser abuser par les lignes de fuite habituelles consistant à réclamer plus de subventions et plus de taxation de la route pour solde de tout compte.

Mais la concurrence ferroviaire ne constitue pas – comme a pu le prôner une approche trop exclusivement idéologique du problème –, une condition suffisante du développement du rail ni de sa compétitivité.

Mode de transport guidé, contraint et captif de son infrastructure, asservi à des protocoles de sécurité particulièrement précis et rigides, le chemin de fer, comme l'a montré le contre-exemple de la libéralisation britannique des années 1980, est avant tout tributaire de ses conditions d'exploitation particulières.

Pour l'essentiel, ses performances tiennent aux capacités du réseau, à ses développements techniques, ainsi qu'à son maintien en état, qui, ressortissant à une économie de monopole naturel à rendements croissants, nécessite des investissements considérables à longue échéance de retour sur investissement, et sont en cela difficilement répercutables intégralement sur l'exploitation. En d'autres termes, l'expérience britannique a montré que les performances et la qualité des services ferroviaires dépendent principalement de capacités d'investissement public soutenues et régulières, en particulier pour assurer une grande diversité de trafics (fret, trains express régionaux (TER), grandes lignes, lignes à grande vitesse (LGV)).

À cet égard, la concurrence a clairement montré ses limites en matière de fret, dès lors que le réseau est dans l'incapacité de conjuguer des trafics TER en développement, des trafics LGV, des trains express territoriaux (TET) et des trafics de fret qui soient fiables.

À cet effet, l'Union européenne mobilise à la fois le budget de ses fonds structurels (Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds de cohésion) et celui du réseau transeuropéen de transports (RTE-T) pour développer et harmoniser les standards techniques d'axes

européens majeurs, et ce aussi bien pour le trafic passagers que pour le fret, à travers une politique de construction de grands corridors européens.

En cela, la politique ferroviaire européenne n'est pas simplement une politique de déréglementation monopolistique et de re-réglementation concurrentielle, elle est aussi une politique puissante d'investissements volontaristes dans les réseaux.

La réforme française dans l'environnement européen

Face à une Commission européenne plutôt encline à imposer une dés-intégration des anciens monopoles ferroviaires nationaux en séparant strictement les gestionnaires d'infrastructures des compagnies ferroviaires, il s'est trouvé, au Conseil des ministres des transports de l'Union et au sein même du Parlement européen, une large majorité pour permettre le maintien d'un haut degré d'intégration des ex-monopoles historiques, à la condition, toutefois, qu'en leur sein le gestionnaire d'infrastructures dispose d'une indépendance suffisante pour éviter les conflits d'intérêts et permettre un accès équitable et transparent des nouveaux entrants au réseau national.

L'Allemagne et la France en particulier, ont ardemment œuvré en ce sens, afin de concilier à la fois l'euro-compatibilité – c'est-à-dire l'ouverture – et le maintien de groupes puissants capables de faire face aux futures concurrences des groupes ferroviaires intégrés des pays émergents.

Si de nombreux pays européens ont procédé de leur propre initiative à une ouverture contrôlée de leurs réseaux, la France a jusqu'à présent opté pour une approche asymétrique des plus fragiles consistant à positionner très largement ses entreprises ferroviaires sur les marchés ouverts par ses partenaires, tout en maintenant le sien aussi fermé que le permet encore le droit européen.

Il en a résulté l'adoption par le Parlement européen, en première lecture du 4^e paquet ferroviaire, d'une clause de réciprocité qui risque de fragiliser les intérêts des opérateurs ferroviaires français à l'étranger (Keolis et Transdev, notamment) dès lors que la France maintiendrait cette singulière équivoque.

On ne sait pas ce qu'il adviendra finalement de cette clause, qui constitue une discrimination caractérisée en regard du droit de la concurrence. Mais, à trop atermoyer, la France risque de se priver de la possibilité d'imprimer en Europe son modèle ferroviaire et les conditions d'une ouverture maîtrisée, et elle s'expose, faute d'anticipation, à subir les pires conditions d'une telle ouverture.

Aussi aurait-on pu envisager que la France introduise la condition d'une ouverture à la concurrence ligne par ligne de ses trains d'aménagement du territoire (et non pas par réseau régional complet, avec le risque d'un démantèlement de son entreprise historique, comme ce qui s'est passé au Royaume-Uni) sous délégation de service public.

De la même façon, il n'aurait pas été incongru qu'elle envisage l'*open access* à son précieux et coûteux TGV, sous condition d'un « droit des grands pères » (principe du *use it or lose it* introduit dans l'aérien) revenant à n'ouvrir à la

La présence des opérateurs français en Europe et dans le monde

- ✓ SNCF Voyages, qui réalise 20 % de son chiffre d'affaires hors de France, assure des liaisons internationales, en car (avec iDbus vers Bruxelles, Amsterdam, Londres et Gênes) ou en TGV. En matière ferroviaire, cette branche de la SNCF opère soit en solo, comme vers l'Italie (Milan et Turin), soit avec ses partenaires : Eurostar vers le Royaume-Uni, Thalys pour la Belgique et les Pays-Bas, Lyria pour la Suisse, Alleo en Allemagne. Par l'intermédiaire de NTV, dont SNCF Voyages détient 20 %, le groupe dessert en outre sept villes italiennes (Turin, Milan, Bologne, Florence, Rome, Naples et Salerne). Enfin, en Autriche, SNCF Voyages exploite la ligne classique Vienne-Linz-Salzburg en partenariat (à hauteur de 26 %) avec Westbahn (1).
- ✓ Keolis exploite des réseaux ferroviaires en Allemagne, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et aux États-Unis. Il assure aussi des liaisons en bus en Scandinavie et aux États-Unis, en car au Canada et en Belgique, en tramway en Australie et en Grande-Bretagne, en taxi en Suède. Enfin, Keolis a récemment remporté l'appel d'offres lancé pour l'exploitation et la maintenance du métro automatique d'Hyderabad (Inde) (2).
- ✓ Transdev, qui était présent dans 27 pays (sur 5 continents) début 2013, a annoncé en mai dernier qu'il cédait à la Deutsche Bahn tous ses actifs en Europe de l'Est, centrale et orientale. Jean-Marc Janailac, le PDG du groupe de transport public, avait également indiqué au Figaro que d'ici à 2014, Transdev allait vendre ses activités en Suède, en Finlande et en Belgique, et un quart de ses activités aux Pays-Bas (3).
- ✓ En Europe, RAPT Dev est présent en Italie (rail, bus et tramways), en Suisse (bus) et au Royaume-Uni (bus et tramways). Au total, RAPT Dev est implanté dans 12 pays dans le monde (Brésil, États-Unis, Algérie, Maroc, Afrique du Sud, Inde, Corée du Sud et Chine) (4).



concurrence que les nouveaux sillons, ou les sillons délaissés par la SNCF...

Faute de cette anticipation par rapport aux décisions de Bruxelles, c'est à une ouverture « subie et non gérée » à laquelle la France s'expose si, comme elle l'a fait lors des trois précédentes étapes de l'ouverture à la concurrence, elle attend le moment ultime pour transposer, avec le plus grand des empirismes, les directives de Bruxelles dans son droit national.

Le secteur ferroviaire au diapason... de la concurrence intermodale

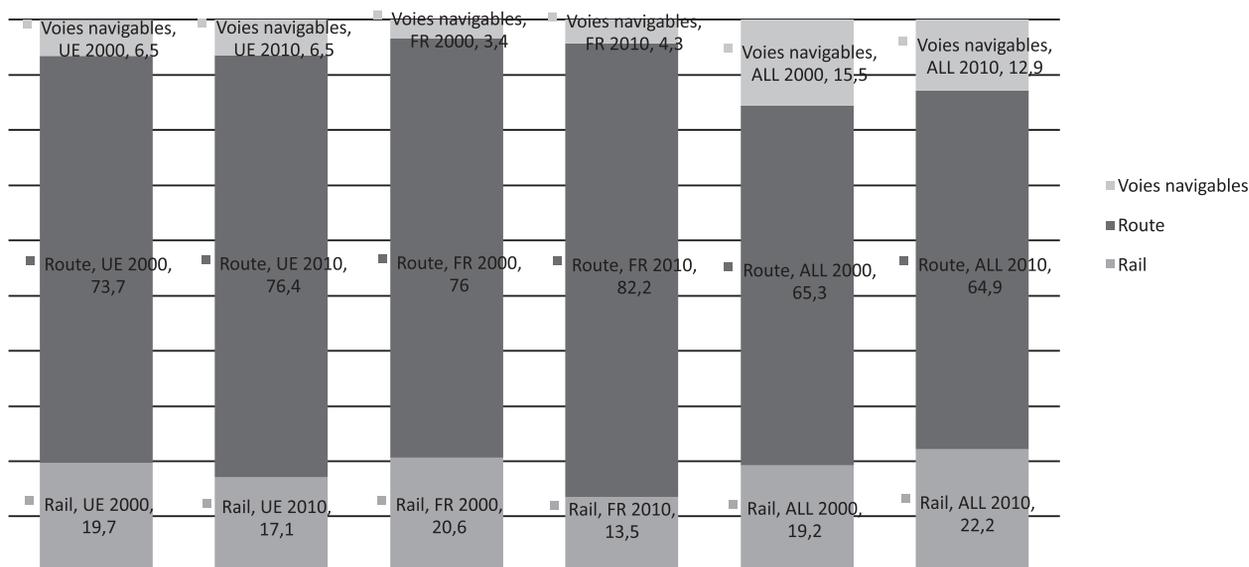
En fait, la concurrence intramodale (entre compagnies ferroviaires) est un défi anecdotique par rapport à la

concurrence que subit le chemin de fer de la part des autres modes de transport.

À l'aube de ce siècle, la Commission européenne a pu penser (cela transparaît notamment à travers son Livre blanc de 2001) que le chemin de fer, qui est né de la révolution industrielle du XVIII^e siècle, retrouverait une nouvelle jeunesse avec la recherche d'une mobilité plus durable que celle offerte par la route avec ses multiples externalités négatives, notamment climatiques.

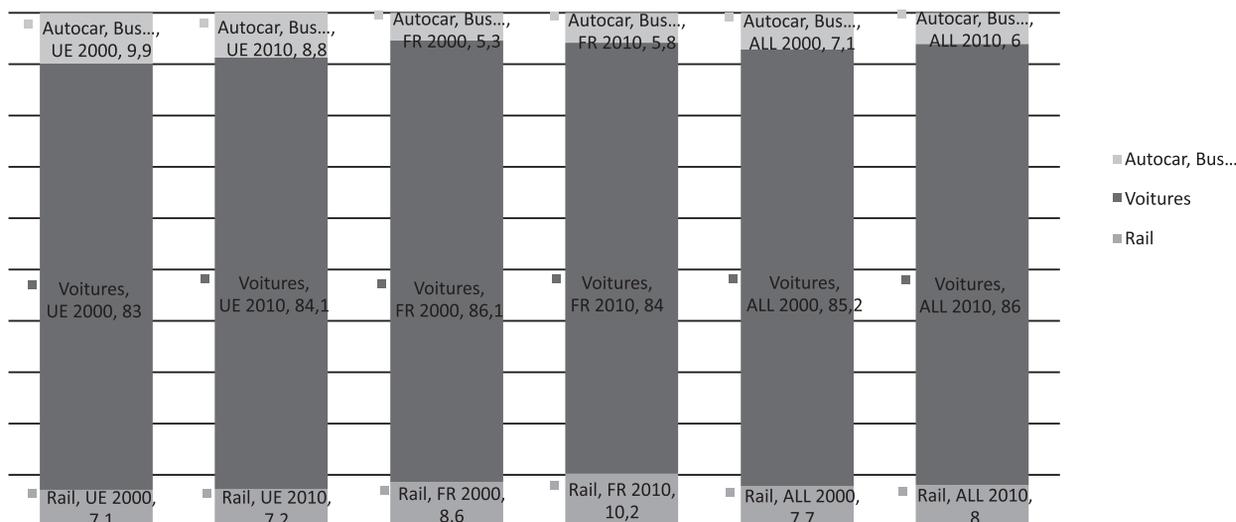
Or, une décennie plus tard, il apparaît que la politique de transfert modal, malgré les incitations fiscales et budgétaires dont elle a bénéficié, n'a pas déplacé d'un pouce les parts modales entre la route, les voies d'eau et le rail.

La stabilité des parts modales des différents modes de transport n'a pas non plus été significativement affectée



Graphique 1 : Transport terrestre de marchandises : évolution des parts modales (en %).

Source : Eurostat- série tran_hv_psmo.



Graphique 2 : Transport terrestre de voyageurs : évolutions des parts modales (en %).

Source : Eurostat -série tsdtr210.





par le mode de régulation, que celui-ci soit monopolistique comme en France, ou ouvert à la concurrence, comme en Allemagne depuis 1994.

Outre la route qui, *via* notamment les normes de motorisation « euro » et les progrès technologiques réalisés, a considérablement réduit ses émissions de gaz à effet de serre et son accidentologie, ce sont également l'apparition de modèles économiques *low cost* et d'usages partagés, et la crise des budgets publics qui menacent à nouveau le modèle économique du chemin de fer (en dehors des espaces urbains, où il reste assuré de perspectives plus favorables).

Les liaisons aériennes *low cost*, les autoroutes de la mer, le covoiturage et l'autopartage, mais aussi les cars à haut niveau de services, sont plébiscités par les usagers, pour des niveaux d'investissements publics infiniment moindres.

Dans un tel contexte, la concurrence ferroviaire peut constituer un stimulant utile en matière de maîtrise des coûts et de qualité de service, qui est susceptible d'améliorer la position concurrentielle du rail, non pas tant entre compagnies ferroviaires, que vis-à-vis des modes de transport concurrents.

En tout état de cause, elle clarifierait utilement les relations tumultueuses et suspicieuses qu'entretiennent les régions (en charge des TER) et la SNCF, faute de com-

paratifs incontestables avec d'autres prestataires ferroviaires.

Qu'il le veuille ou non, le rail ne peut pas se considérer comme un secteur protégé qui aurait le choix entre la concurrence ou le refus de la concurrence !

Du coup, la Commission européenne, qui a incontestablement une vision d'avance sur les États en matière de mobilité, privilégie désormais la co-modalité, c'est-à-dire un usage optimisé et complémentaire des différents modes de transport au sein duquel le rail prendra sa part, dans l'exacte mesure de son efficacité, de sa fiabilité et de son coût d'accès !

À cet égard, les chemins de fer français ont tout à gagner à se remettre en question plutôt qu'à se laisser subvertir par l'« effet muletta » des directives européennes.

Notes

* Député de la Gironde.

(1) Source : site Internet de la SNCF : <http://www.sncf.com/fr/groupe>

(2) Confer (1).

(3) Source : « Le groupe Transdev entame sa cure d'amaigrissement », Valérie Collet, in *Le Figaro*, 26 mars 2013.

(4) Source : site Internet de RATP Dev : <http://www.ratpdev.com/>

