



## SOMMAIRE

Pages

\$\$3

SOMMAIRE\$\$3

SYNTHÈSE\$\$5

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS\$\$6

AVANT-PROPOS\$\$7

VERS UNE OUVERTURE ÉCLAIRÉE\$\$11

**.I ÉVITER LES ILLUSIONS : LA CONCURRENCE N'ASSURE PAS L'ESSOR DU RAIL\$\$11**

.A LE BILAN DU PREMIER PAQUET FERROVIAIRE.\$\$11

.B LA DÉCENNIE 2000\$\$14

.1 *Les sous périodes 2002-2007 et 2006-2010*\$\$14

)a Les années 2002 à 2007\$\$14

)b Les années 2006 - 2010.\$\$15

.2 *Synthèse des années 2000 à 2010*\$\$16

**.II REGARDER LUCIDEMENT LA RÉALITÉ \$\$19**

.A LE FRACTIONNEMENT DES OPÉRATEURS ALOURDIT LES FRAIS DE COORDINATION\$\$19

.1 *L'analyse des tâches de coordination*\$\$19

.2 *Les conclusions du rapport McNulty (2011)*\$\$19

.B LES VÉRITABLES DÉTERMINANTS DE LA MODALITÉ FERROVIAIRE\$\$21

.1 *Au commencement était la dépense publique*\$\$21

.2 *Vient ensuite la tarification des usagers*\$\$23

**POUR UN CADRE EUROPÉEN ADAPTÉ\$\$25**

**.I UNE GOUVERNANCE AU-DESSUS DE TOUT SOUPÇON\$\$25**

.A ASSURER L'ATTRIBUTION IMPARTIALE DES PARTS DE MARCHÉ\$\$25

.1 *Répartition des compétences et procédures de nomination*\$\$26

)a La répartition des compétences\$\$26

)b Procédures de nomination\$\$26

.2 *Décision et concertation*\$\$27

- )a La décision\$\$27
- )b La concertation\$\$30

**.B PRÉSERVER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL\$\$30**

- .1 *L'unité de décision stratégique doit perdurer*\$\$30
- .2 *La SNCF ne sera jamais un opérateur « comme les autres »*\$\$33

**.II UNE OUVERTURE CONSTRUCTIVE A LA CONCURRENCE\$\$34**

**.A NE PAS SACRIFIER LES LIAISONS DÉFICITAIRES\$\$35**

- .1 *Fondement du quatrième paquet, la scission entre offre commerciale et DSP ne s'impose pas d'évidence*\$\$35
- .2 *Les modalités de mise en concurrence ne doivent écraser ni les contribuables, ni le personnel*\$\$36
  - )a Préserver les contribuables\$\$36
  - )b Ne pas faire payer l'ouverture à la concurrence par le personnel.\$\$37

**.B L'OUVERTURE JURIDIQUE À LA CONCURRENCE, UN MOYEN DE RENDRE LE MARCHÉ « CONTESTABLE »\$\$39**

- .1 *La théorie des « marchés contestables »*\$\$39
  - )a Résumé de cette approche\$\$39
  - )b Son caractère innovant \$\$39
- .2 *Son application aux transports ferroviaires*\$\$40

**CONCLUSION GÉNÉRALE\$\$41**

**EXAMEN EN COMMISSION\$\$43**

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES\$\$45**

## SYNTHÈSE

Parachevant une construction juridique européenne dont l'objectif affiché est invariablement resté le développement du recours aux chemins de fer, pour le fret comme pour les passagers, le quatrième paquet ferroviaire publié le 30 janvier 2013 sous forme de trois propositions directives et de trois propositions de règlement est entièrement placé sous un seul signe : lever les derniers obstacles à la concurrence, qu'il s'agisse de normes techniques, d'équipements de sécurité, des transports intérieurs de passagers ou de la gouvernance globale du rail.

Cette orientation unipolaire ne prend malheureusement pas en compte les leçons économétriques de la libéralisation pratiquée dans le domaine du fret ferroviaire : contrairement à ce qui était attendu, la concurrence n'a joué aucun rôle positif en faveur de la modalité ferroviaire, dont les déterminants doivent être cherchés ailleurs.

En réalité, l'évolution du recours aux chemins de fer dépend principalement des investissements dans les infrastructures, des subventions publiques et des tarifs appliqués aux trajets.

Quant au prix de revient global du système ferroviaire, il est loin de diminuer lorsqu'augmente le nombre d'opérateurs de transport, notamment en raison des frais de coordination très rapidement croissants.

Tendant à condamner les liaisons peu rentables lorsqu'elle est pratiquée sans restriction, la libéralisation des chemins de fer doit prendre en compte l'expérience malencontreuse du fret pour préserver les liaisons de voyageurs obéissant à des impératifs de service public.

Surtout, il convient de ne pas se tromper de cadre conceptuel : la référence intellectuelle de la concurrence pure et parfaite dans un marché atomisé n'est pas adaptée aux chemins de fer. Pour obtenir un fonctionnement conforme à l'optimum collectif, mieux vaut recourir à la théorie dite des « marchés contestables », cette expression désignant des marchés où la situation de tout producteur, fût-il dominant, est menacée en permanence par la facilité avec laquelle un nouvel opérateur pourrait introduire une nouvelle concurrence, fondée sur une meilleure qualité de production ou des prix moins élevés.

L'ouverture des transports ferroviaires à la concurrence fait partie de la panoplie à disposition des pouvoirs publics pour stimuler l'usage des chemins de fer, elle n'est pas et ne doit pas devenir un objectif.

## **LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS**

Laisser chaque État membre libre d'opter ou non pour une structure verticalement intégrée ou dissociée, sous la réserve unique mais impérieuse d'attribuer sillons et marchés de façon impartiale.

Faire de l'option pour l'une ou l'autre de ces deux formes d'organisation un choix réversible dans les deux sens, à la seule diligence de l'État membre concerné.

Maintenir l'étanchéité des flux financiers du gestionnaire d'infrastructures envers tout opérateur de transports ferroviaires, mais ne pas ériger de « muraille de Chine » entravant les mouvements professionnels des cheminots.

Autoriser le ministère des transports à superviser le fonctionnement du gestionnaire d'infrastructures et des opérateurs de transport ferroviaire, que l'État membre concerné ait ou non retenu le principe d'une structure verticalement intégrée.

Supprimer tout régime dérogatoire entravant la participation d'un opérateur de transports ferroviaires à la concurrence hors de ses frontières dès lors que la Cour de justice de l'Union européenne n'a constaté aucune entrave aux règles de la concurrence.

Laisser à chaque État membre la faculté d'ouvrir un marché de délégation de service public incluant tout à la fois des liaisons ferroviaires rentables et des liaisons déficitaires.

Autoriser les États membres à organiser des enchères au sens habituel pour l'ouverture de lignes commerciales à la concurrence et des enchères négatives pour l'ouverture à la concurrence de réseaux dont le maintien est motivé par des nécessités de service public.

Maintenir la faculté ouverte aux autorités organisatrices locales d'organiser des transports ferroviaires en régie.

Imposer systématiquement la reprise du personnel en fonction lorsque des marchés de délégation de service public sont passés.

Sur le plan conceptuel, ne pas prêter à la concurrence plus de vertus qu'elle n'en a et ne pas poursuivre le mythe d'un marché « parfait » caractérisé par une offre atomisée.

## AVANT-PROPOS

De façon tout à fait générale, la construction européenne est marquée depuis plus de 50 ans par l'ouverture successive de secteurs économiques plus ou moins confinés auparavant dans un cadre national.

Cette évolution progressive n'est pas encore totalement achevée, mais la publication récente de six propositions de textes par la Commission européenne, globalement dénommées « quatrième paquet ferroviaire » a pour ambition d'achever l'ouverture totale des transports ferroviaires à la concurrence au sein de l'Europe des 27, ou plutôt des 25 puisque ni Chypre ni Malte ne disposent de chemin de fer.

Parmi ces six propositions de textes,

- la première – COM(2013)26 - abroge un règlement relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer, qui n'a jamais été applicable en France. Nous ne reviendrons donc pas sur ces dispositions, dont l'adoption ne semble soulever aucune objection. ;

- la deuxième – COM(2013)27 - tend à conforter le rôle joué par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, couramment appelée Agence ferroviaire européenne (AFE). À ce jour, ce thème est le seul à avoir franchi – le 10 juin - l'étape du trilogue. Il est vrai que la présidence irlandaise en avait fait une de ses principales priorités. De plus, les propositions de la Commission européenne sur ce thème ne soulevaient guère d'objection de principe. La discussion a donc porté sur leur mise en œuvre ;

- la troisième, la quatrième et la cinquième – respectivement dénommées COM(2013)28, COM(2013)29 et COM(2013)30 - abordent les sujets majeurs : l'ouverture à la concurrence des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire ;

- enfin, la sixième – COM(2013)31 - concerne la sécurité ferroviaire, un thème extrêmement proche de celui relatif à l'Agence ferroviaire européenne, mais qui peut conduire à imposer aux États membres d'utiliser certains équipements comme le système européen de signalisation et de gestion ERTMS, ce qui n'entre pas dans les attributions de l'AFE. Au demeurant, les discussions sur ce point sont également bien avancées, au point que certains acteurs du monde ferroviaire craignent une scission entre une dimension « technique » - constituée par les premier, deuxième et troisième textes, rapidement traduite en droit positif - et une dimension « politique » dont la discussion plus difficile renverrait aux calendes grecques l'ouverture à la

concurrence et l'introduction de nouvelles règles pour la gouvernance du chemin de fer.

Jusqu'à présent, les liaisons ferroviaires ont été libéralisées pour le fret et pour les liaisons internationales de passagers. Les transports nationaux de passagers restent dispensés d'une ouverture à la concurrence, mais chaque État membre est libre d'ouvrir à sa guise tout ou partie de son réseau. La France n'a pas utilisé cette possibilité, contrairement à deux de ses grands voisins - l'Allemagne et l'Italie - qui en ont fait un usage non négligeable, mais prudent.

Bien qu'elle ait fait la preuve de sa compétitivité à l'extérieur de ses frontières, la place hexagonale de la SNCF reste préservée de la concurrence internationale pour tous les trafics de passagers. Il importe aujourd'hui de se préparer à la libéralisation totale des chemins de fer : l'échéance prévue pour 2019 sera peut-être décalée, pas repoussée *sine die*. Pour ne pas épuiser notre énergie dans un combat perdu d'avance, mieux vaut avoir une claire conscience des enjeux associés au quatrième paquet ferroviaire, dont le vote en première lecture pourrait intervenir soit tout début 2014, soit un an plus tard, le scrutin final devant intervenir vers le printemps 2015.

Une vue d'ensemble conduit à distinguer un objectif et trois problématiques. L'objectif clairement proclamé par la Commission européenne est le développement de la modalité ferroviaire. Les trois problématiques portent respectivement sur l'unification des spécifications techniques de sécurité, l'ouverture à la concurrence des trajets ferroviaires internes de passagers, enfin la réforme de la gouvernance tendant à séparer le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et tout opérateur de transports, fût-il historique. Par suite, chaque problématique doit être examinée à l'aune de sa contribution au but fixé.

Il est toutefois un thème à écarter très rapidement : celui qui se rapporte à l'Agence ferroviaire européenne et aux spécifications de sécurité : il fait l'objet d'un encadré page suivante.

Pour mettre en lumière les grands sujets qui restent à discuter, nous examinerons tout d'abord les leçons que l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire a données, afin de tracer une voie de libéralisation « éclairée ».

Ce préalable étant posé, nous pourrions proposer un cadre communautaire adapté au double impératif d'une gouvernance au-dessus de tout soupçon et d'une ouverture constructive à la concurrence, fondée sur une vision de l'économie adaptée au secteur ferroviaire : celle des marchés « contestables ».

**L'Agence ferroviaire européenne (AFE)  
et l'interopérabilité des équipements**

Il importe certes que les normes techniques ne servent pas de prétexte à un protectionnisme qui ne dirait pas son nom, mais il ne semble pas difficile de trouver une architecture qui écarte ce danger. Le volet technique du quatrième paquet ferroviaire peut

être résumé en deux mots : certification et interopérabilité, deux notions distinctes mais rendues extrêmement proches, puisque l'interopérabilité consiste en l'occurrence à pratiquer une seule certification pour l'ensemble de l'Union.

Instituée en 2004 par le règlement n°881/2004 du 19 avril 2004, l'Agence ferroviaire européenne, implantée à Valenciennes, joue un rôle crucial pour l'unification des chemins de fer européens en élaborant des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) valables pour l'ensemble de l'Union. Bien que le travail soit considérable, sa portée est restreinte par le maintien de prescriptions nationales techniques ou de sécurité parallèlement aux STI. D'après l'Agence ferroviaire européenne, quelque 11 000 règles nationales demeurent ainsi applicables. Qui plus est, chaque autorité nationale applique son propre *modus operandi* pour l'autorisation des véhicules et les certifications de sécurité. Concrètement, les procédures nationales d'autorisation de nouveaux véhicules ferroviaires peuvent durer jusqu'à deux ans et coûter jusqu'à 6 millions d'euros. Ces chiffres proviennent de l'*Analyse d'impact sur l'interopérabilité et la sécurité*, conduite par l'Agence ferroviaire européenne. Dans sa note consacrée au quatrième paquet ferroviaire, la Commission européenne estime que les dépenses induites par les procédures d'autorisation dans un État membre peuvent atteindre 10 % du coût des nouvelles locomotives, si bien que, par exemple, la certification augmente le prix de 30 % pour qu'une nouvelle locomotive puisse servir dans trois États membres, quelle que soit leur dimension.

Avec le dispositif proposé par la Commission européenne, l'Agence délivrerait les autorisations aux véhicules ferroviaires et les certificats de sécurité valides pour l'ensemble de l'Union européenne, selon des modalités qui restent à déterminer.

Dans son communiqué présentant le quatrième paquet ferroviaire, la Commission estime que « *les mesures proposées permettraient de réduire de 20 % les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et de diminuer de 20 % le coût et la durée de la procédure d'autorisation du matériel roulant.* »

Dans la version initiale du quatrième paquet, l'Agence ferroviaire européenne devait réaliser l'ensemble des certifications de sécurité. Cette solution radicale était sans doute excessive, malgré la précision « *en coopération avec les autorités nationales de sécurité* ». Il apparut très vite qu'il ne serait pas malaisé de trouver une voie médiane offrant la même garantie en matière de concurrence. De fait, quelque 90 % des demandes de certification ayant une finalité purement nationale, il est inopportun de les laisser encombrer l'agence européenne. Il semble que le Parlement européen, la Commission et le Conseil soient parvenus le 10 juin à un accord de principe sur un dispositif dont l'esprit est conforme aux souhaits initiaux de la Commission européenne, mais avec des modalités plus réalistes, puisque l'AFE ne serait pas obligatoirement saisie de toute demande de certification, les dossiers à usage purement national restant l'apanage des autorités compétentes de chaque État membre.

Sauf surprise, les négociations sur le rôle de l'Agence ferroviaire européenne sont donc achevées.

En définitive, le principal point de désaccord porte sur le rythme auquel sera déployé le dispositif paneuropéen de signalisation ERTMS, qui simplifie la circulation des trains passant d'un État membre à un autre, mais exige d'importants investissements, notamment de l'Allemagne. C'est pourquoi la discussion sur la proposition de directive COM(2013)31 avance à un rythme moins soutenu que celle portant sur la proposition de règlement COM(2013)27.





## VERS UNE OUVERTURE ÉCLAIRÉE

Puisque l'achèvement de l'ouverture à la concurrence se dessine très nettement à l'horizon, il importe de ne pas lui prêter plus de vertus qu'elle n'en a (I) et de regarder lucidement la réalité (II).

### **.I ÉVITER LES ILLUSIONS : LA CONCURRENCE N'ASSURE PAS L'ESSOR DU RAIL**

S'il est une idée force dans le quatrième paquet ferroviaire, c'est l'amélioration de l'attractivité du rail en pesant sur les prix de revient, principalement grâce à la concurrence. D'après la Commission européenne, l'ouverture à la concurrence doit « *améliorer la qualité des services de transport de voyageurs par chemin de fer et leur efficacité opérationnelle, afin de renforcer la compétitivité et l'attractivité du rail par rapport aux autres modes de transport et développer davantage l'espace ferroviaire unique européen* ». Il convient d'en attendre « *un développement harmonieux, équilibré et durable de l'activité économique* ».

Constatant d'autre part la très large prédominance des contrats de service public au sein des services nationaux de transport de voyageurs, la Commission européenne en déduit qu'il importe d'introduire la concurrence dans ces marchés de services publics. La finalité du dispositif est exprimée sans ambiguïté : « *intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux afin d'augmenter la quantité et d'améliorer la qualité des services offerts aux voyageurs. La mise en concurrence des contrats ferroviaires peut aussi garantir une meilleure gestion des fonds consacrés aux services de transport public.* »

À première vue, l'intention est claire et louable, mais on peut se demander si l'expérience confirme que la libéralisation du marché assure l'essor des transports ferroviaires. Le bilan du premier paquet ferroviaire apporte un premier élément de réponse.

### ***.A LE BILAN DU PREMIER PAQUET FERROVIAIRE.***

Le bilan du premier paquet ferroviaire, effectué par la Commission européenne, montre que le taux de croissance du fret ferroviaire entre 1993 et 2004 est statistiquement indépendant de la part prise par les nouveaux entrants sur les marchés intérieurs des Etats membres.

Comme la quasi-totalité des graphiques présentés dans cette première partie du rapport, ceux de la page suivante comportent chacun une droite, dite « ligne de régression », qui représente le meilleur axe possible résumant l'orientation générale

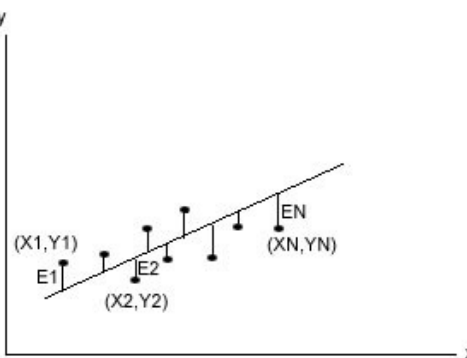
du « nuage de points », où chaque point représente la situation d'un État membre. Une « ligne de régression » est horizontale quand les variables portées sur les axes du graphique sont indépendantes.

### La régression linéaire des « moindres carrés »

La **méthode des moindres carrés**, indépendamment élaborée par Legendre en 1805 et Gauss en 1809, permet de préciser l'éventuelle relation statistiquement établie entre deux variables.

Cette technique **permet d'invalider des théories, par la mise en évidence de corrélations nulles**. Inversement, un coefficient de corrélation significativement différent de zéro permet de quantifier l'apport d'un facteur causal au résultat observé.

Bien que son application ne soit pas mathématiquement limitée au seul cas d'une relation linéaire de type  $Y=aX+ b$ , l'utilisation reprise dans ce rapport est systématiquement celle d'une droite de régression, caractérisée par le fait que la somme des carrés des écarts entre les observations et la droite est aussi faible que possible. Ces écarts sont toujours mesurés verticalement, parallèlement à l'axe des Y.

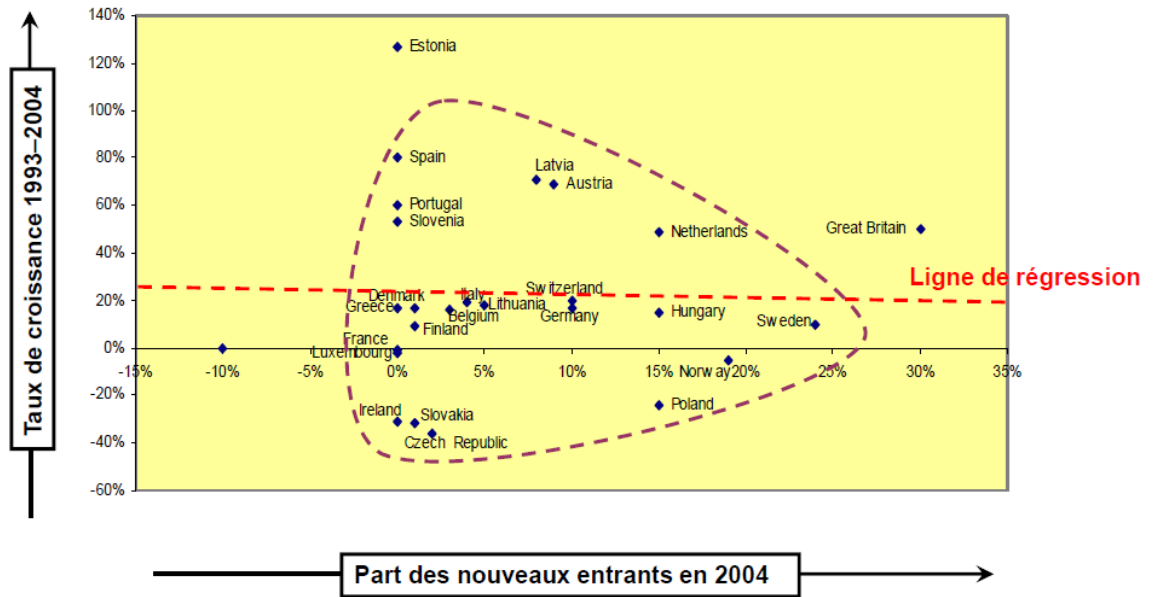


Source du graphique : portail A525G.

Lorsque la droite de régression est horizontale, parallèle à l'axe des X, la variable Y est indépendante de la variable X.

La force de la relation entre les deux variables, lorsqu'elle existe, est exprimé par un coefficient de régression noté  $R^2$  ou  $R^2$ , dont la valeur est comprise entre 0 (lorsqu'il y a aucune corrélation) et 1 (lorsque la corrélation est totale).

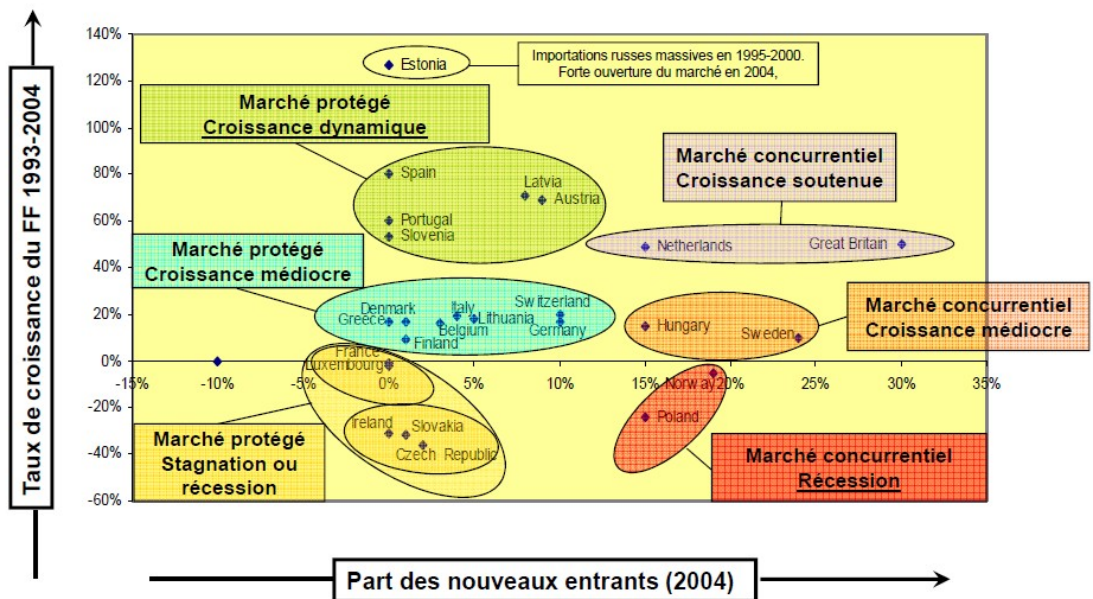
Attention : coefficient de corrélation et pente de la droite ne doivent pas être confondus, bien que l'interprétation d'une valeur nulle soit identique dans les deux cas.



Source : Commission européenne. Bilan du 1er paquet ferroviaire.

Le graphique ci-dessus montre qu'il n'y a pas de corrélation entre l'ouverture effective à la concurrence et le développement du fret ferroviaire de 1993 à 2004.

Le graphique du bas reprend les mêmes données, sous forme de cartographie mettant en évidence la diversité des situations caractérisant des groupes d'États.



Source : Commission européenne, Bilan du 1er paquet ferroviaire.

Rien ne s'oppose à ce que plusieurs corrélations soient testées pour apprécier l'incidence de plusieurs causes possibles sur un résultat donné. Dans le présent rapport, la part du fret ferroviaire est ainsi mise en relation avec l'ouverture du marché, avec l'effort public en faveur de cette modalité, enfin avec les tarifs pratiqués. Dans leur totalité, les résultats utilisés proviennent d'études statistiques conduites par le Comité européen du rail, un organisme regroupant des opérateurs de transports ferroviaires, qui a fondé ses calculs sur les chiffres publiés par la Commission européenne.

La conclusion de ce bilan est claire : même en écartant le cas très particulier de l'Estonie - marqué par une hausse spectaculaire des importations russes de 1993 à 2004, puis par une ouverture qui n'apparaît pas sur les graphiques, car elle a fait sentir ses effets à compter de 2005 – **l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché n'apporte aucun bénéfice au transport ferroviaire.**

Il convient cependant de vérifier la validité de cette conclusion en prenant d'autres références temporelles, pour écarter tout risque de biais induit par un simple phénomène temporaire.

## **.B LA DÉCENNIE 2000**

### **.1 Les sous périodes 2002-2007 et 2006-2010**

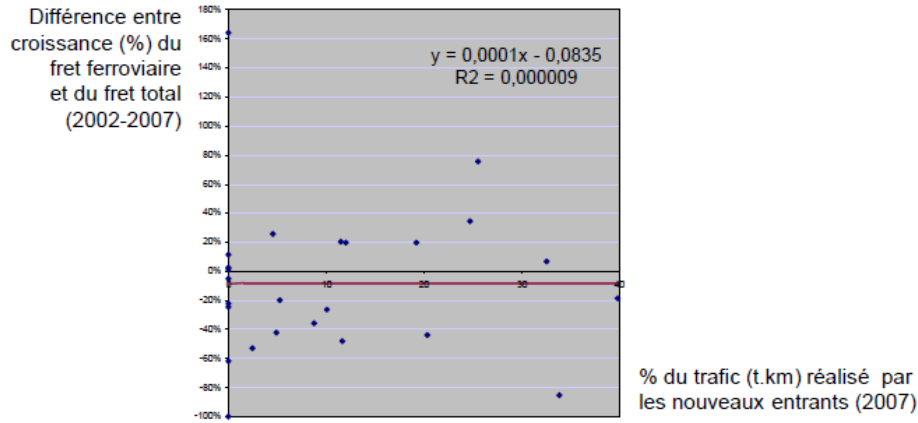
#### *)a Les années 2002 à 2007*

Le graphique ci-dessous retrace verticalement le différentiel entre le taux de croissance du fret ferroviaire et le taux de croissance du fret total ; il indique horizontalement la part du fret ferroviaire imputable aux nouveaux entrants en 2007.

L'équation reportée sur le graphique ( $Y=0,0001 X - 0,0835$ ) comporte un coefficient pratiquement nul mesurant l'incidence de la variable « part des nouveaux entrants ». Le coefficient de corrélation  $R^2$  est, lui aussi, extrêmement proche de zéro. Il n'y a donc aucun lien de cause à effet.

Ainsi, les données relatives aux années 2002 à 2007 aboutissent à une conclusion en tout point identique à ce qui a déjà été mis en évidence à partir des chiffres portant sur la période 1999 - 2004 : **le dynamisme du fret ferroviaire, mesurée par le différentiel entre son taux de croissance et l'évolution du fret total, ne présente aucune corrélation avec la part des nouveaux entrants sur le marché.**

**Fret ferroviaire et ouverture du marché**

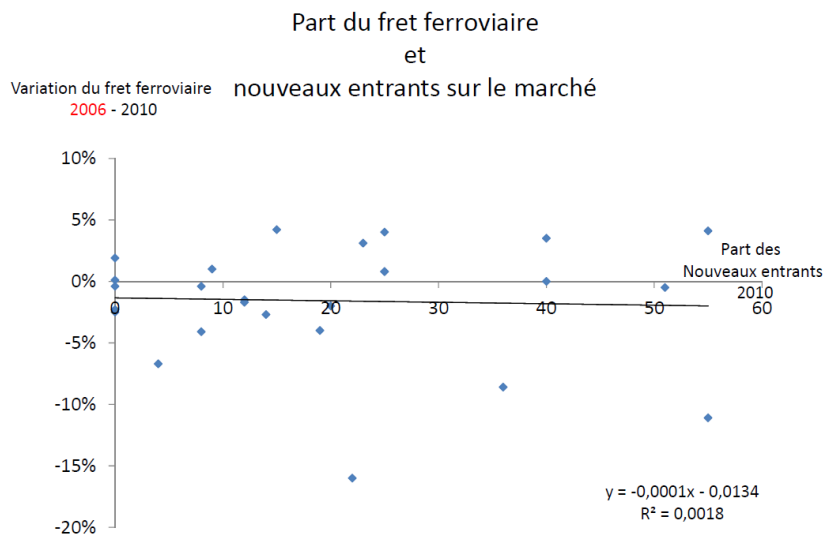


Source : Commission européenne, *European transport in figures*, 2009.

Ce résultat est-il imputable au démarrage de l'ouverture ? C'est ce que nous verrons en examinant tout d'abord les chiffres afférents aux années 2006 à 2010.

*)b Les années 2006 - 2010.*

Encore une fois, la variation relative du fret ferroviaire est mise en relation avec la part des nouveaux entrants. Les références temporelles sont différentes, pas le résultat.



Source : Commission européenne *RMMS 2012* et *ETIF 2012*

## **.2 Synthèse des années 2000 à 2010**

Au vu de ce qui vient d'être établi, réitérer des calculs économétriques ne présente guère d'intérêt. En revanche, il est parfaitement envisageable de dresser un portrait d'ensemble pour les États concernés pendant cette décennie.

En l'occurrence, la libéralisation du fret a fort logiquement des effets contrastés selon le contexte. L'opérateur historique en situation de monopole peut utiliser le bénéfice apporté par les liaisons rentables pour couvrir les pertes engendrées par les activités déficitaires. Il peut agir ainsi parce que la maîtrise totale de l'offre lui permet de pratiquer des tarifs élevés là où il peut satisfaire la demande à des prix de revient nettement inférieurs. Si le marché est ouvert à la concurrence, **les nouveaux entrants se positionnent sur les liaisons rentables, faisant ainsi baisser les tarifs.** L'effet bénéfique pour les clients est incontestable pour cette fraction du marché. **Si les capacités en place le permettent, il n'est pas exclu que l'activité du fret ferroviaire augmente sur ces liaisons, que l'évolution tarifaire aura rendues encore plus attractives. À l'inverse, les services déficitaires sont *ipso facto* privés de financement. Ils déclinent donc.**

**Le résultat d'ensemble procuré par l'ouverture du marché est donc variable d'un pays à l'autre, car tout dépend de deux facteurs : l'accroissement de l'activité là où il est déjà rentable, sa diminution sur les lignes déficitaires.** Il n'est donc pas surprenant que l'ouverture du marché n'ait pas nécessairement abouti à relancer le fret ferroviaire. La situation des voyages ferroviaires pour passagers est évidemment la même si l'ouverture du marché met automatiquement fin à la péréquation spontanément pratiquée par l'opérateur historique en situation de monopole.

**Sur le plan intellectuel, la prééminence du marché concurrentiel pour assurer le bien-être économique de chaque intervenant et une allocation optimale des ressources pour la collectivité résulte d'une construction théorique énoncée pour toute activité économique, quels que soient sa nature, le lieu et le moment où elle s'exerce ainsi que son contexte. Cette abstraction est présentée comme une vérité universelle, ce qui permet à ses partisans de présenter tout contre-exemple comme le signe d'une faute à corriger.**

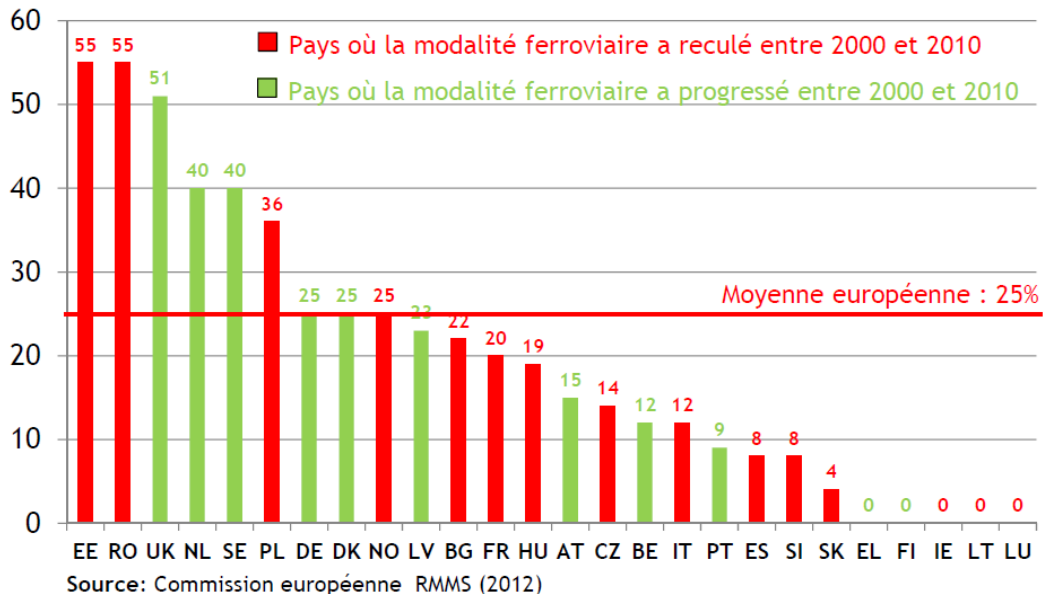
*Dans le graphique haut ci-contre, les États figurent dans un ordre décroissant selon la part prise en 2010 par les nouveaux entrants sur le marché du fret ferroviaire. La couleur rouge identifie les États où la part du fret ferroviaire a régressé pendant cette décennie, la couleur verte ayant la signification inverse. Si l'ouverture à la concurrence avait pour vertu de développer la modalité ferroviaire, les économies les plus ouvertes à la concurrence figureraient plus souvent en vert que celles où le marché est protégé. L'absence de lien entre la part des nouveaux entrants et la place du fret ferroviaire saute aux yeux. Les deux pays où la place des nouveaux entrants est la plus élevée ont vu la part modale de fret ferroviaire se détériorer, tout comme les trois pays où le rôle des nouveaux entrants est remarquable pour sa modestie.*

*Le graphique du bas reprend la même logique, mais en classant les États selon la variation de la modalité ferroviaire. Cette fois, la couleur verte identifie les cas où la part des nouveaux entrants excède 10 % du fret. On constate l'absence de toute relation entre l'évolution de la modalité ferroviaire et la plus ou moins grande ouverture du marché. Les trois meilleures performances d'évolution pour le fret ferroviaire sont le fait d'États (Suède, Allemagne, Autriche) où la part des nouveaux entrants excède 10 %, mais tel est également la caractéristique des trois états (Pologne, Roumanie, Bulgarie) où la modalité ferroviaire a le plus fortement régressé !*

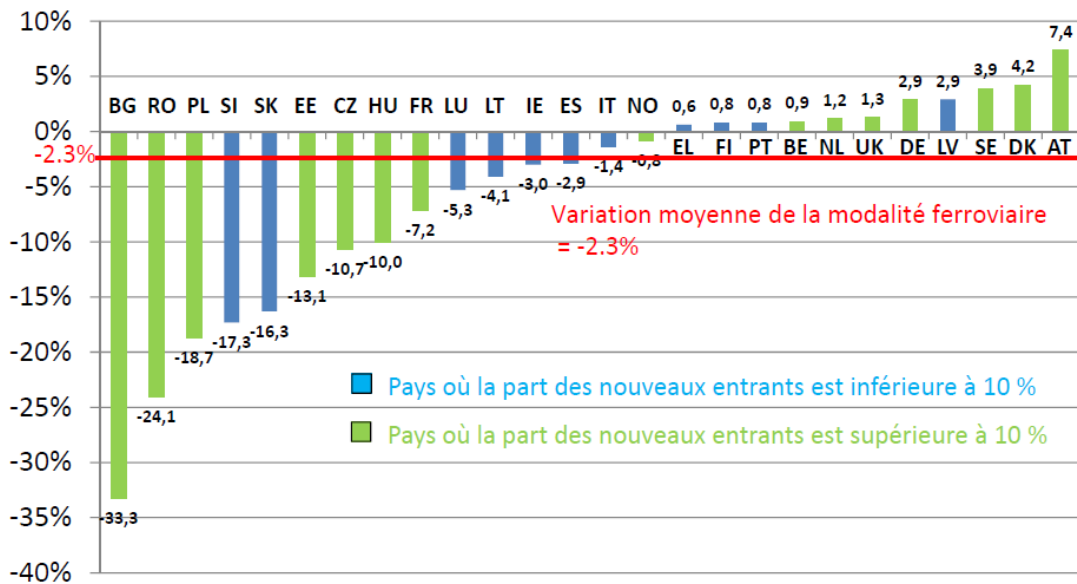
*Ainsi, quelles que soient les années prises en considération, quel que soit le critère utilisé, **les données disponibles infirment incontestablement l'axiome libéral qui inspire la Commission européenne.***



% du marché (en tonnes.km)  
des nouveaux entrants



### Variation de la modalité ferroviaire entre 2000 et 2010 (en points)



Source: Commission européenne, EU Transport in Figures, 2012

## .II REGARDER LUCIDEMENT LA RÉALITÉ

### *.A LE FRACTIONNEMENT DES OPÉRATEURS ALOURDIT LES FRAIS DE COORDINATION*

Le cas britannique sera le seul pris en considération ici, en raison des deux caractéristiques rendant l'expérience britannique particulièrement instructive : la Grande-Bretagne offrant un exemple unique de réseau ferroviaire relativement étendu desservant une population nombreuse, avec des opérateurs en concurrence face un gestionnaire totalement indépendant.

#### **.1 L'analyse des tâches de coordination**

Avec une vingtaine d'opérateurs privés dans le domaine des transports ferroviaires de fret ou de passagers, **les Britanniques ont acquis une expérience importante en matière de coordination des intervenants.**

Ils ont élaboré une grille décomposant l'ensemble du travail de coordination, depuis les autorités nationales jusqu'aux opérateurs de transport, en passant par le gestionnaire d'infrastructures et l'autorité de régulation. Les 139 *items* identifiés forment un inventaire fort bien pensé, mais impressionnant par l'ampleur des moyens à mobiliser, bien qu'aucune quantification budgétaire n'ait été spécifiquement associée à cette tâche.

Publié au printemps 2011, le rapport McNulty a comblé cette lacune.

#### **.2 Les conclusions du rapport McNulty (2011)**

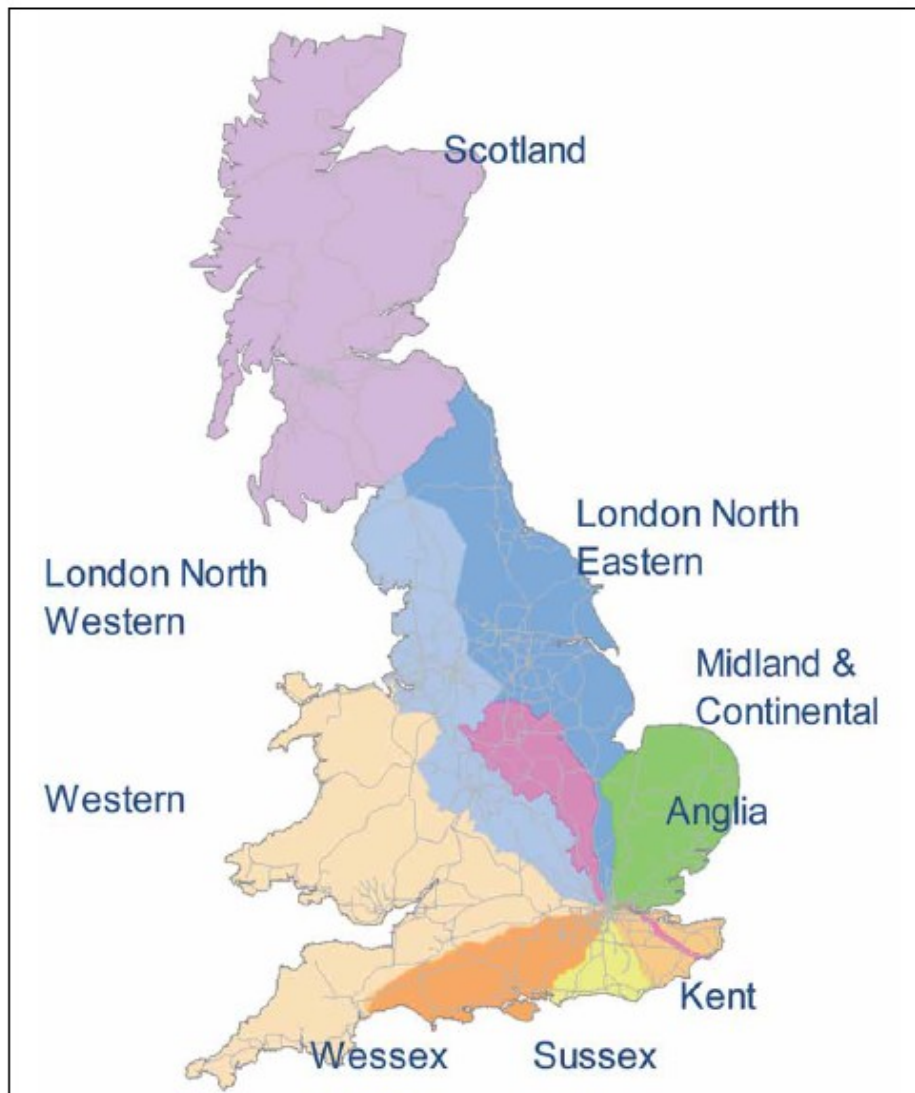
Élaboré à la demande du ministère britannique des transports et de l'Autorité de régulation ferroviaire, le rapport McNulty est censé refléter non un point de vue officiel, mais l'opinion de ses auteurs. Il a donc un caractère officieux malgré une publication officielle. Les conclusions n'en sont pas moins instructives.

La première est que **l'ampleur des frais de coordination** – aux résultats pourtant insuffisants d'après le même rapport – entre les intervenants sur un même réseau **se traduit par un surcoût de 30 % pour le budget de l'État.** En fait, l'écart - mesuré avec un ensemble de références constitué par la France, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse - avoisine 40 %, mais les auteurs estiment que des caractéristiques structurelles inhérentes aux chemins de fer britanniques expliquent environ le quart de la différence, ce qui conduit aux 30 % finalement retenus.

La seconde conclusion va dans le même sens, avec **des tarifs acquittés par les passagers trop élevés, eux aussi de 30 %.** Ainsi, contribuables et usagers subissent les uns et les autres une charge excessive. Aboutir à une facture trop élevée d'un tiers environ est très exactement l'inverse des résultats attendus des conceptions qui inspirent la Commission européenne.

La principale recommandation du rapport est déclinée en trois variantes :

- au minimum, établir un partage des coûts et des profits entre gestionnaire de l'infrastructure et opérateurs de transport ;
- à titre de solution intermédiaire, instituer des alliances ou *joint-ventures*, ce qui revient à une forme d'intégration capitalistique ;
- au mieux instituer une intégration verticale totale avec des concessions portant à la fois sur une fraction du réseau et sur les transports ferroviaires. Appliquée à la France, cette troisième recommandation reviendrait non à reconstituer la grande SNCF d'antan, mais à rétablir carrément la situation qui prévalait avant la nationalisation de 1937.



Source: NR.

*Partant des neuf régions identifiées comme telles au sein du réseau de la National Rail (NR), le rapport McNulty propose d'introduire trois nouvelles délimitations géographiques, afin que chaque sous-réseau ait une taille comparable à celui observé aux Pays-Bas, au Danemark ou en Suisse. Pourquoi cet objectif ? Parce que les économies d'échelle sont inexistantes au-delà de cette dimension,*

*d'après les analyses économétriques conduites par l'Office of rail regulation (ORR), dont les attributions excèdent largement celles d'une autorité de régulation.*

## ***.B LES VÉRITABLES DÉTERMINANTS DE LA MODALITÉ FERROVIAIRE***

Puisque la part de la modalité ferroviaire ne dépend pas de son ouverture à la concurrence internationale, il convient d'identifier au moins les principaux facteurs en s'efforçant de quantifier leur incidence.

L'analyse économique met en évidence le rôle déterminant de la dépense publique (1) et des tarifs pratiqués (2).

### **.1 Au commencement était la dépense publique**

En l'occurrence, l'expression « dépense publique » représente la somme des investissements dans le réseau ferroviaire, quel que soit leur mode de financement, et des subventions d'équilibre, en principe motivées par des obligations de service public.

Le graphique ci-après montre très nettement l'existence d'une corrélation positive nette entre la dépense publique ainsi définie et l'essor de la modalité ferroviaire.

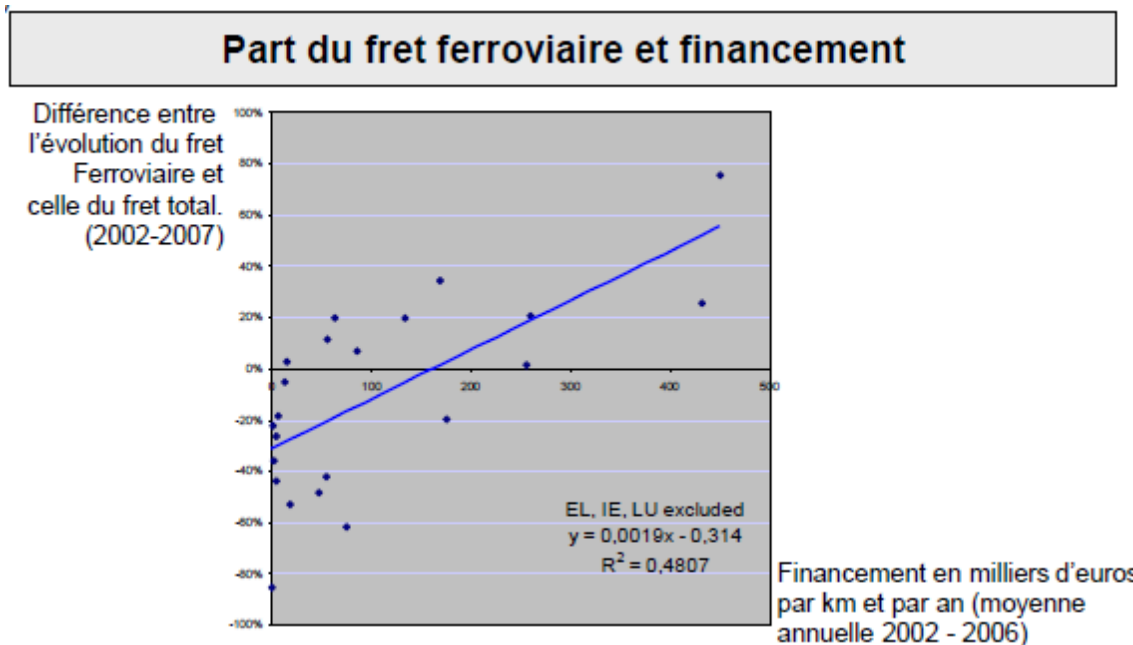
Ainsi, l'analyse économétrique met au premier plan le rôle majeur du financement public en direction du monde ferroviaire. Il est à souligner que le budget de l'État n'est pas nécessairement sollicité : le financement peut tout aussi bien provenir de collectivités territoriales ou d'entreprises.

Non plus que les subventions d'exploitation motivées par des obligations de service public, le soutien public à l'investissement ne présente la moindre corrélation avec la libéralisation du marché ferroviaire. Il n'est donc pas surprenant que le degré d'ouverture du marché, quel que soit son instrument de mesure, n'ait jamais contribué de manière statistiquement significative au moindre essor du rail, là encore quelles que soient les données utilisées pour quantifier le recours au chemin de fer, et pour toute période ou sous-période considérée depuis l'entrée en vigueur du premier paquet ferroviaire.

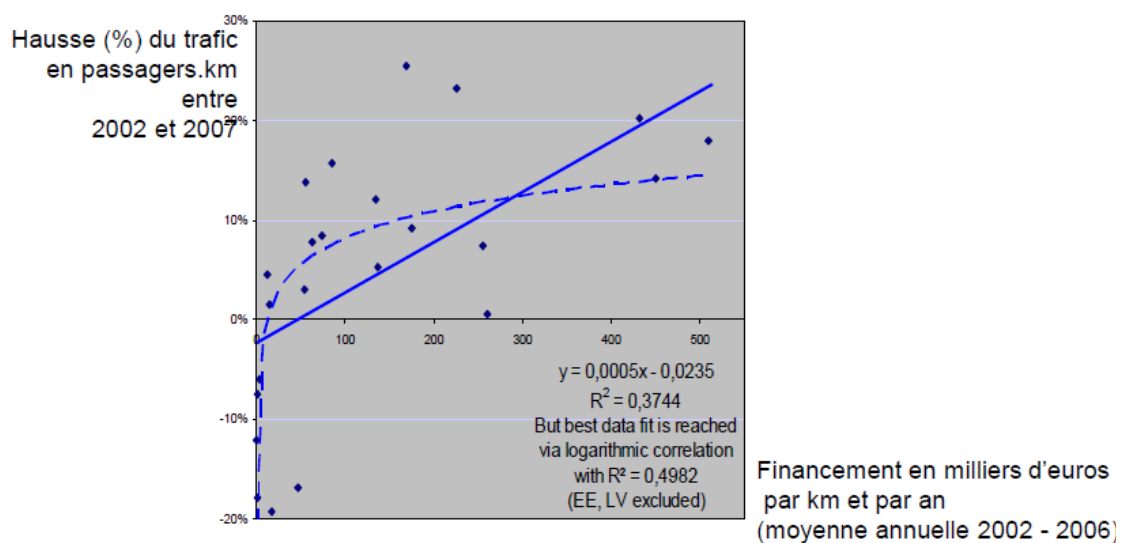
Ce constat n'est pas pour surprendre, puisque l'état des infrastructures joue un rôle évident en matière de capacité du réseau, ainsi que pour la vitesse moyenne de chaque déplacement. En d'autres termes, les déterminants techniques de la compétitivité du rail sont très largement un résultat des investissements réalisés. Les subventions pour charges de service public soutiennent la compétitivité financière du chemin de fer. Que l'indicateur décrivant la résultante de ces deux interventions soit particulièrement significatif pour expliquer le recours à la modalité ferroviaire n'a donc rien d'étonnant, si l'on veut bien partir de la réalité du secteur.

Avec une pente nettement positive et un coefficient de corrélation proche de 0,48, l'analyse économétrique met en évidence le fait que la simple prise en

considération du financement public dont le fret ferroviaire a bénéficié dans les États membres de l'Union européenne suffit à expliquer la moitié du dynamisme propre au fret ferroviaire.

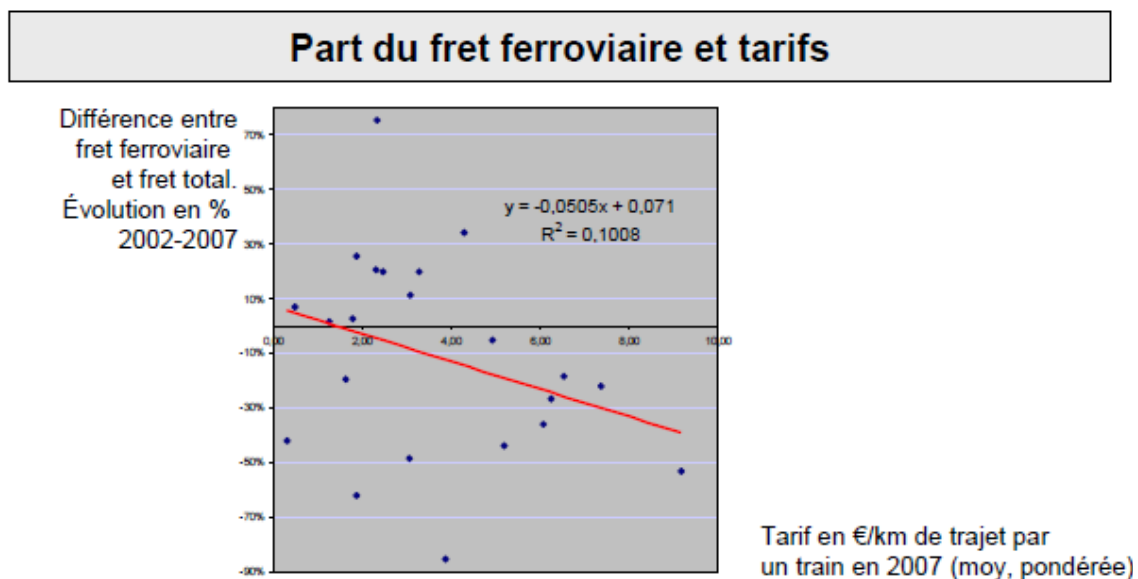


Un résultat en tout point comparable est obtenu avec la prise en considération de la modalité ferroviaire pour le transport de passagers, ainsi qu'il apparaît clairement au vu du graphe ci-dessous.



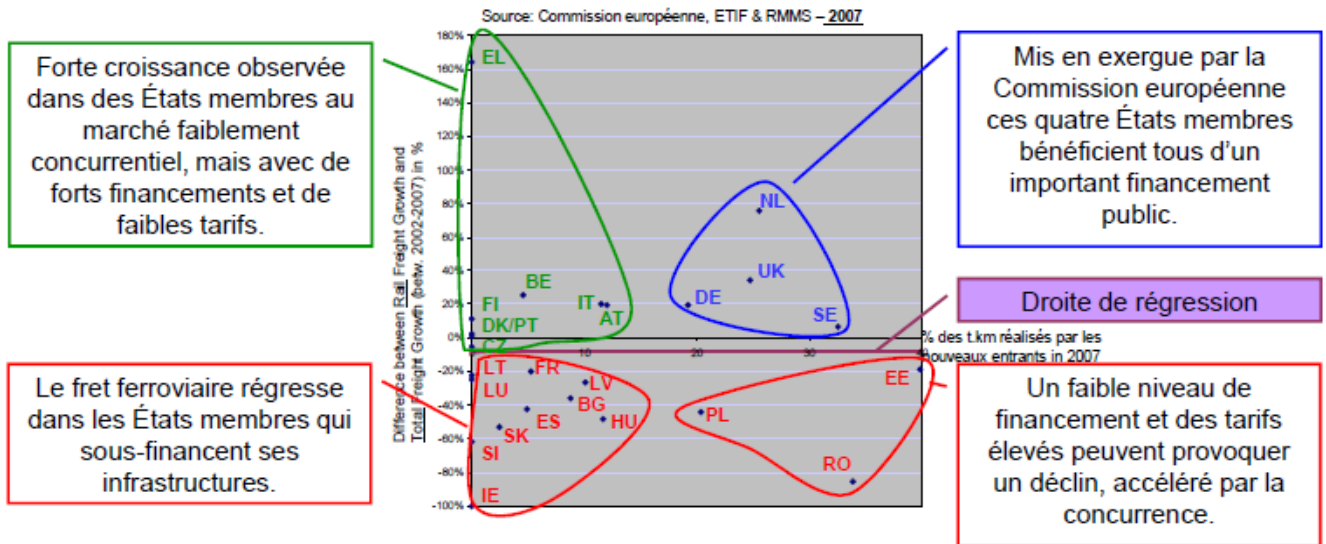
## .2 Vient ensuite la tarification des usagers

Bien que l'incidence de la tarification ne soit pas comparable à celle de la dépense publique, on ne peut négliger ce facteur, qui explique environ 10 % de la variabilité observée quant au dynamisme de la modalité ferroviaire entre États membres.



Sources: Commission européenne, ETIF 2009; OCDE ITF 2005 et ITF 2008

La prise en compte simultanée des dépenses publiques et des tarifs permet d'obtenir une cartographie hautement significative de ce que représente actuellement le fret ferroviaire au sein de l'Union européenne élargie à la Norvège.



## **POUR UN CADRE EUROPÉEN ADAPTÉ**

L'analyse présentée dans la première partie de ce rapport est à la fois claire dans ses conclusions et limitée dans son objet. Elle se borne à démontrer que l'ouverture du marché ferroviaire, telle qu'elle a été mise en place pour le fret au sein de l'Union européenne, n'amplifie en rien l'utilisation des chemins de fer. En effet, l'extension du champ ouvert au jeu du marché n'est propice qu'aux lignes rentables, sur un réseau dont les caractéristiques techniques dépendent des investissements réalisés, ainsi que de l'entretien dont il bénéficie de la part de la puissance publique.

La leçon à en tirer est que **l'ouverture à la concurrence ne peut être mise en œuvre que selon des modalités spécifiques, conçues pour encourager le développement du transport ferroviaire**. En d'autres termes, il convient de privilégier une concurrence régulée plutôt qu'une concurrence sauvage.

Il convient dès lors d'organiser une gouvernance au-dessus de tout soupçon (I) permettant d'aller vers une ouverture constructive (II).

### **.I UNE GOUVERNANCE AU-DESSUS DE TOUT SOUPÇON**

L'attribution des parts de marché doit certes être impartiale (A), mais sans que le schéma institutionnel ne compromette l'intérêt général (B).

#### ***.A ASSURER L'ATTRIBUTION IMPARTIALE DES PARTS DE MARCHÉ***

Organisation générale et procédures de décision ou d'arbitrage doivent aller de pair afin d'écartier les doutes fondés sur des conjectures et des faux problèmes.

Cela exige une répartition claire des compétences, associée à des nominations écartant toute collusion d'intérêts (1°), mais aussi le recours à des procédures de décisions transparentes et à des processus de concertation adaptés (2°).



## **.1 Répartition des compétences et procédures de nomination**

Les deux sujets sont indissociables, mais se prêtent néanmoins à des descriptions distinctes.

### *)a La répartition des compétences*

C'est le sujet crucial par excellence en matière d'impartialité.

Lorsque la Cour de justice de l'Union européenne a prononcé une condamnation à l'encontre de la France, le 18 avril dernier, la motivation était fondée précisément sur un fait : la Direction des circulations ferroviaires de la SNCF « *demeurait chargée d'attribuer les sillons* ». Que cette activité ait été « *supervisée par RFF* » n'a pas permis à la France d'éviter que le juge communautaire prononce une sanction sans même examiner « *les critères d'indépendance organisationnelle et décisionnelle* ». Ce qui importait n'était pas la manière dont la Direction des circulations ferroviaires avait en fait exercé ses attributions, mais l'absence de garantie d'indépendance.

Pour compléter cette description des contentieux suscités par la gouvernance actuelle du système ferroviaire français, ajoutons que l'autorité de la concurrence a condamné la SNCF à une amende record de 60,9 millions d'euros en raison de reproches adressés non à la SNCF en tant que telle, mais au comportement individuel de certains de ses cadres agissant de leur propre chef. Il est possible d'analyser cette condamnation, fondée sur des actes et non sur une architecture institutionnelle, comme le négatif parfait de l'arrêt rendu par la Cour de justice européenne exclusivement en raison de liens institutionnels et non pour tel ou tel fait avéré.

Le quatrième paquet ferroviaire comporte une architecture identique en ses principes à celle qui figure dans les textes européens, notamment dans la directive 91/440, mais plus explicite dans la formulation concrète des exigences.

### *)b Procédures de nomination*

Nomination et surtout éventuelle révocation peuvent évidemment porter atteinte à la sérénité d'une prise de décision, quelle que soit la répartition des compétences opérée sur le papier. Nous sommes là en plein droit du soupçon. Dans ces conditions, formuler des recommandations à même de recueillir l'assentiment général est inévitablement un exercice particulièrement ardu. Il convient donc d'examiner avec une particulière prudence tout ce qui se rattache à ce sujet.

La proposition de directive COM(2013)29 interdit en son article 7 à une même personne morale ou physique de détenir le droit de contrôler ou d'influencer simultanément un gestionnaire de l'infrastructure et une entreprise ferroviaire. Elle prévoit la possibilité, pour un État membre, d'être propriétaire des deux entités juridiques, mais à condition que le contrôle soit exercé par des autorités publiques différentes et juridiquement distinctes. Cette disposition paraît excessive, car son application littérale interdirait les nominations de dirigeants en conseil des ministres,

*a fortiori* leur nomination et le suivi de leur activité par le ministre des transports. Il convient de supprimer cette limitation exorbitante.

En outre, rien ne justifie la « muraille de Chine » que la Commission européenne entend ériger pour empêcher tout mouvement de personnel dans un sens ou dans l'autre entre le gestionnaire d'infrastructures et l'opérateur historique de transport ferroviaire, lorsqu'ils font partie d'une structure verticalement intégrée. Une seule motivation figure dans les textes de la Commission : « *éviter les conflits de loyauté* ». Avec ce dispositif, la lutte légitime contre les conflits d'intérêts finit par tendre vers une absurdité : pourquoi tolérer que les membres d'une même famille travaillent dans les deux entités ? **La sagesse consiste à circonscrire très précisément les restrictions concernant le personnel aux seules conditions de nomination à des postes dirigeants.**

Bien que ce rapport ne porte pas sur la compatibilité entre l'approche retenue par le gouvernement français et le droit de l'Union applicable ou en devenir, rien n'interdit de souligner que l'avis conforme qui sera sollicité de l'Autorité de régulation ferroviaire sur la nomination du président du conseil d'administration du gestionnaire d'infrastructure et sur sa révocation semble parfaitement conforme à l'esprit qui inspire le droit de l'Union en ce domaine.

Une fois précisées les conditions de nomination et la répartition des responsabilités, il reste à examiner comment celles-ci seront exercées.

## **.2 Décision et concertation**

### *)a La décision*

Sur ce plan, le quatrième paquet ferroviaire n'apporte guère d'innovation de principe, sauf pour les liaisons non commerciales.

En effet, les autorités régionales organisatrices de transport sont explicitement autorisées à choisir entre une régie (fort logiquement cantonnée de façon absolue sur le plan géographique) et la mise en concurrence *via* une délégation de service public attribuée sur appel d'offres. Précisons simplement que le recours à une délégation de service public est strictement encadré par le quatrième paquet ferroviaire, dont la philosophie tend à privilégier ce que l'on dénomme couramment « *l'open access* ». Il serait applicable aux liaisons commerciales, selon le régime actuellement en vigueur pour les lignes internationales de passagers ou pour le fret ferroviaire.

### **Le cas particulier du tunnel sous la Manche**

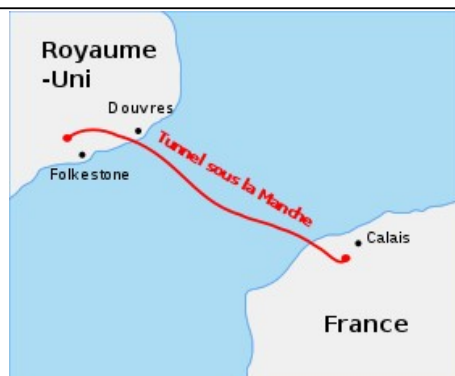
Structure ferroviaire *sui generis* s'il en est, la concession du tunnel sous la Manche relève exclusivement d'Eurotunnel, une société privée dont la dette est assumée grâce aux revenus de toutes les entités composant le groupe Eurotunnel, après la restructuration financière intervenue en 2008.

La filiale Europorte gère le fret ferroviaire, *via* des navettes de ferroutage qui roulent entre Calais/Coquelles en France et Folkestone en Angleterre. S'ajoutent quelques trains de marchandises par jour.

La société Eurostar a en charge les TGV TMST (TransMancheSuperTrain, dénommés *British Rail Class 373* en Angleterre) destinés aux passagers. Filiale à 55% de la SNCF, à 40% de *London & Continental Railways* (dont SNCF-participations possède 35%), et à 5% de la SNCB, la société de droit britannique *Eurostar International Ltd*, basée à Londres, a le monopole des transports de passagers, depuis l'ouverture du tunnel au service commercial, le 1<sup>er</sup> juin 1994. Malgré l'ouverture officielle à la concurrence, le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il n'y a donc pas de problème de concurrence, *a fortiori* de distorsion de concurrence. Une autorité de régulation a cependant été créée : la Commission intergouvernementale franco-britannique.

La situation pourrait cependant se compliquer à l'avenir, puisqu'un communiqué daté du 14 juin 2013 a fait savoir que la Commission intergouvernementale franco-britannique venait d'accorder un certificat d'exploitation – dit « Certificat B » - à Deutsche Bahn pour transporter des passagers dans le tunnel sous la Manche. La Convention d'utilisation définie en 1987 et valable jusqu'en 2052 est fondée sur un prix par passager, ce qui évite à d'éventuels nouveaux arrivants de supporter des coûts fixes importants si un service est encore peu fréquenté, par exemple en raison d'un caractère trop récent pour être entré dans les mœurs. Le président-directeur général de Groupe Eurotunnel SA a beau s'être félicité de cette décision, où il voit « *un formidable progrès pour les millions de passagers d'Europe du Nord, qui pourront prendre le moyen de transport le plus respectueux de l'environnement afin de se rendre à Londres* », il n'en reste pas moins que ce début d'ouverture à la concurrence, qui devrait devenir effectif courant 2016, pourrait ne pas être neutre à terme pour la gouvernance de cette infrastructure dans le cadre de l'Union européenne.

Les premiers signes avant-coureurs d'une évolution sont déjà perceptibles, puisque, le 20 juin 2013, la Commission européenne a demandé formellement à la France et au Royaume-Uni de faire baisser la tarification de l'accès aux voies pour les trains de passagers et de marchandises, jugée « *excessive* » à Bruxelles, où la Convention d'utilisation est vue comme un obstacle à l'usage plus intensif de cet ouvrage d'art dont les 50,5 kilomètres relient la Grande-Bretagne au continent. Il est vrai que l'ouvrage d'art peut sembler sous utilisé.



Au demeurant, le principe d'une gouvernance totalement spécifique est quelque peu hors de propos, puisque les liaisons Eurostar se prolongent sur le réseau ferroviaire de droit commun : elles utilisent donc les voies ouvertes à la concurrence, mais restent abritées par un monopole de fait. Cette situation ne peut être que transitoire.



### *)b La concertation*

Ce point est sans doute celui où la capacité d'initiative des États membres trouvera le plus à s'épanouir, car les lacunes de l'architecture proposée par la Commission paraissent manifestes.

En effet, il aurait été légitime qu'un principe soit posé, tout en laissant à chaque État membre le soin d'institutionnaliser une forme de concertation entre gestionnaires d'infrastructures, opérateur historique, autres opérateurs de transports ferroviaires, autorités organisatrices nationales ou décentralisées. Faute d'exigence dans le droit de l'Union, il est cependant probable que certains États membres au moins ne mettront pas en place un système permanent de concertation.

Ce dispositif a pourtant déjà démontré son intérêt, notamment en Allemagne, où l'extrême fractionnement des autorités organisatrices et même des gestionnaires d'infrastructures - malgré la part prédominante revenant à *Deutsche Bahn Netz* - est inévitablement source de contentieux à répétition et de frictions permanentes.

Sur ce plan aussi, ce que l'on sait du projet de loi que le gouvernement français devrait bientôt déposer paraît conforme à l'objectif d'éliminer les incompréhensions ou désaccords avant même qu'ils ne dégénèrent en contentieux.

## ***.B PRÉSERVER L'INTÉRÊT GÉNÉRAL***

### **.1 L'unité de décision stratégique doit perdurer**

Attribuer les parts de marché en appliquant une procédure transparente et impartiale ne signifie pas que le gestionnaire de l'infrastructure soit réduit à un rôle passif.

Des choix d'envergure portent sur la taille du réseau et sur son architecture entre grande vitesse, transports régionaux et desserte locale.

Tout cela doit être cohérent avec les programmes d'acquisition, de renouvellement et d'entretien du matériel roulant. Les grandes décisions doivent donc être impérativement prises de concert entre l'investisseur en lignes et l'opérateur historique de transports ferroviaires. Si l'opérateur doit formuler une offre sur une infrastructure déjà existante, qui plus est dans un contexte économique placé sous le signe permanent de la concurrence, le risque de ne pas pouvoir amortir l'acquisition d'un matériel roulant très coûteux freine inévitablement l'utilisation des techniques avancées. Pour le gestionnaire, cela signifie que la construction d'une ligne à grande vitesse par exemple comporterait un risque majeur d'aboutir à des tarifs qu'aucun opérateur de transport ne pourrait assumer.

Au demeurant, le simple fait que le gestionnaire de l'infrastructure poursuive des finalités distinctes des objectifs que se fixe l'opérateur de transport suffit pour rendre indispensable un minimum d'ambition commune : pour se

transformer en réalité, un projet doit s'inscrire dans une orientation stratégique commune.

Telles sont sans doute les raisons pour lesquelles le TGV prospère dans des systèmes verticalement intégrés, alors qu'il a le plus grand mal à se développer au sein d'une organisation marquée par la séparation totale entre propriété de l'infrastructure ferroviaire et organisation des transports de passagers. Le cas des États-Unis est édifiant : les caractéristiques géographiques et démographiques de la côte orientale et de la côte occidentale auraient dû conduire à l'essor de lignes à grande vitesse nord-sud. Il n'en est rien, parce que les gestionnaires de l'infrastructure ont, chacun, une vision géographique ne correspondant pas à ces lieux de vie. En effet, le réseau ferré appartient à de très gros opérateurs de fret, dont chacun est en situation pour le moins dominante sur une fraction du territoire. Il en résulte que l'unité stratégique de décision porte exclusivement sur le fret ferroviaire au sein d'une très grande région équivalant à plusieurs États membres de l'Union européenne. Dans ces conditions, l'unicité de l'opérateur chargé des transports de passagers ne suffit pas à obtenir la cohérence stratégique indispensable à l'élaboration d'un réseau de lignes et de trains à grande vitesse. En 2010, il y avait 362 kilomètres de lignes à grande vitesse aux États-Unis, soit à peine plus qu'à Taïwan, où on en dénombrait 345 kilomètres. Avec les projets de construction envisagés, leur longueur cumulée devrait atteindre 1 139 kilomètres outre-Atlantique, contre 1 006 au Portugal.

Au demeurant, la nécessité d'une même vue d'ensemble n'est pas spécifique à la grande vitesse, car il faut également combiner les transports nationaux, régionaux et locaux pour que les passagers puissent poursuivre dans de bonnes conditions des trajets empruntant divers types de voies et de trains. C'est la une condition *sine qua non* pour que le réseau ferroviaire joue un rôle positif dans l'aménagement du territoire au lieu d'aggraver sa désertification.

### Les leçons à tirer de la situation aux États-Unis

**La première caractéristique** des chemins de fer aux États-Unis **tient à l'ampleur du réseau**, puisque quelque 240 000 kilomètres de voies ferrées sont utilisés (hors Alaska) pour quelque 314 millions d'habitants, alors que les 510 millions de citoyens européens ne disposent que de 150 000 kilomètres : pour passer de la démographie américaine à celle de l'Union européenne, il faut **multiplier** le chiffre américain par 1,6 ; pour les chemins de fer, il convient de **diviser** par 1,6.

Cependant, **la principale caractéristique des transports ferroviaires aux États-Unis est la domination absolue du fret**, puisque seulement 34 000 kilomètres servent aussi à transporter des passagers : **à plus de 85 %**, le réseau ferré aux États-Unis sert **exclusivement au transport de marchandises**. Il n'y a guère de ligne ferroviaire exclusivement dédiée au fret en Europe. Autre grande différence : le fret ferroviaire représente environ un quart du transport total de fret aux États-Unis, alors que cette modalité défend avec peine une part de marché proche de 10 % sur le Vieux continent.

Corrélativement, **le transport de passagers est le parent pauvre du système ferroviaire américain**. Face à la défaillance du marché, la puissance publique est intervenue aux États-Unis, par la loi de 1970 dénommée *Rail passenger service act* pour créer à compter du 1er mai 1971, une entreprise à statut commercial dénommée AMTRAK (contraction de *America* et de *track* « voie ferrée »), spécialisée dans le transport de voyageurs, qu'il s'agisse de destinations nationales ou des services de banlieue. Cette société intervient à la manière des opérateurs de chemin de fer, tels que les conçoit la Commission européenne, puisqu'elle verse une redevance aux propriétaires des voies ferrées, c'est-à-dire aux opérateurs de fret. De fait, Amtrak possède seulement 1.240 km de lignes, situées dans le « corridor du Nord-est », là où son réseau est le plus dense. En échange de l'obligation qui leur est faite par la loi de 1970 dénommée *Rail passenger service act* ayant créé Amtrak (qui utilise certaines lignes moyennant une redevance) les compagnies privées sont dispensées de prendre en charge des passagers. Elles concentrent donc leur activité sur ce qui est le plus rentable, le fret, laissant Amtrak en situation de monopole pour le reste. Notons que cette société est elle-même gérée par la *National railroad passengers corporation* (Société nationale des transports ferroviaires de voyageurs) ou NRPC. Un tel dispositif s'explique par l'histoire : lorsqu'Amtrak fut créée, les compagnies privées ayant auparavant transporté des personnes ont reçu des actions gratuites d'Amtrak, pour des montants proportionnels aux pertes subies au titre des transports de passagers. Ainsi, Amtrak est une société d'économie mixte ayant réussi la transmutation de pertes d'exploitation en investissements financiers, alors que la NRPC est exclusivement publique.

En Europe, chaque État membre doté d'une infrastructure ferroviaire disposait traditionnellement d'un opérateur intégré possédant les rails et les gares, transportant des passagers ainsi que le fret ferroviaire. Si l'on ajoute que les voyageurs n'ont pas déserté le chemin de fer dans des proportions tant soit peu comparables à celles constatées aux États-Unis, alors que les poids-lourds se sont révélés des concurrents autrement plus redoutables pour les trains européens, on aboutit à la conclusion que l'extrême diversité de part et d'autre de l'Atlantique rendrait peu réaliste la transposition du modèle d'un continent à l'autre. Tout au plus peut-on noter qu'en ce domaine exigeant des investissements très lourds avec de grandes retombées pour la vie économique du pays, l'intervention de la puissance publique paraît inévitable, au minimum *via* l'œuvre législative, complétée par une

intervention directe en cas de défaillance du marché. Observons aussi que le redressement économique des sociétés de fret ferroviaire est consécutif à l'entrée en vigueur du *Staggers rail act* de 1980, qui a très largement déréglé cette activité.

Globalement, le fret ferroviaire américain a réalisé en 2011 un chiffre d'affaires avoisinant 70 milliards de dollars, pour un résultat net supérieur à 11 milliards. **Le déficit du fret ferroviaire est donc loin d'être une fatalité.** Telle est sans doute la première vraie leçon à tirer.

Le marché du fret ferroviaire est dominé par sept grandes sociétés, couramment dénommées « *Class 1 Railroads* », dont chacune réalise un chiffre d'affaires annuel supérieur à 400 millions de dollars. Les autres opérateurs de fret ferroviaire, soit près de 550 au total, réalisent donc un chiffre d'affaires global assez comparable à celui des sept *leaders*. L'articulation géographique entre les dessertes assurées par les uns et par les autres est instructive : les principaux opérateurs agissent sur l'ensemble du territoire, mais « tout en respectant une certaine logique géographique » pour reprendre la formule élégante utilisée par la direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM) pour évoquer un partage *de facto* du marché. **Les autres opérateurs sont dits « *short lines* » : ils assurent les trajets initiaux ou terminaux et contribuent à développer le potentiel de lignes à longue distance.** La nécessité - et la possibilité - de coordonner liaisons locales et nationales est assurément une deuxième leçon à tirer l'expérience américaine.

Sur le plan de la politique industrielle, l'incapacité des autorités américaines à relancer le transport ferroviaire de passagers montre combien **il peut être long et difficile de retrouver une compétence industrielle que l'on a laissé décliner.** C'est la troisième leçon à tirer de l'exemple américain, sans doute la plus importante.

## **.2 La SNCF ne sera jamais un opérateur « comme les autres »**

Il résulte assez directement de ce qui précède qu'aucun opérateur historique, donc la SNCF pour la France, n'a vocation à devenir un opérateur « comme les autres ».

Envisager que la SNCF finisse par ne devenir qu'un simple opérateur parmi d'autres revient à envisager une situation caractérisée par l'existence d'un gestionnaire d'infrastructures et de plusieurs opérateurs de transport comparables placés en situation de concurrence. Une telle configuration n'existe dans aucun État disposant d'une infrastructure ferroviaire substantielle et ayant d'importantes liaisons terrestres avec ses voisins.

En effet, seule la Grande-Bretagne offre un exemple de gestionnaire dénué de lien particulier avec l'opérateur historique, très largement démantelé en plusieurs entités auxquelles s'ajoute une vingtaine d'opérateurs privés. Mais au caractère insulaire, qui simplifie considérablement la situation en écartant l'insertion de son réseau dans un ensemble continental, s'ajoute la forme particulière de cette île, conduisant à un réseau autant dire exclusivement nord-sud au nord de Londres et est-ouest pour la partie méridionale. Il n'y a pratiquement pas de flux croisés Nord-Sud et Est-Ouest, sinon entre les gares de la capitale. La situation britannique est

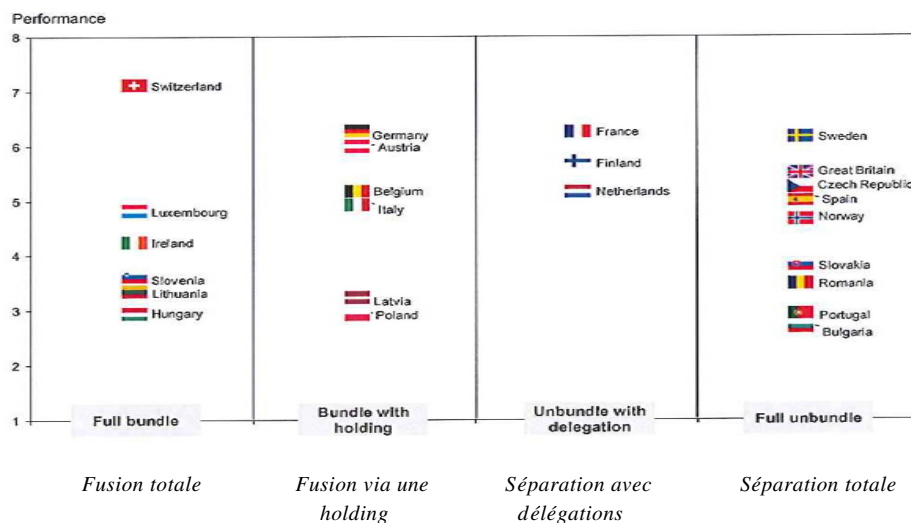


donc très spécifique, et les solutions apportées jusqu'à présent sont au demeurant loin d'être convaincantes, ainsi qu'on l'a déjà souligné.

Prendre en compte les leçons de l'expérience est un moyen très sûr de progresser, afin que les mesures prises atteignent mieux le but assigné. C'est une condition importante pour aller vers une libéralisation constructive dans les transports ferroviaires, laissant au marché le soin de mettre en lumière les situations contraires à l'utilisation optimale des ressources, mais sans plaquer de recettes *a priori*.

Établi par le *Boston consulting group*, le tableau ci-après met en évidence l'absence de tout lien entre les modes de gouvernance et l'indicateur d'efficacité mis au point par ce cabinet (dont le calcul s'obtient en additionnant 8 données statistiques retraçant le trafic de passagers, le fret ferroviaire, la ponctualité, les tarifs, les accidents et le nombre de victimes).

De même qu'une part plus élevée de nouveaux entrants ne suscite globalement pas d'essor de la modalité ferroviaire, de même **la séparation accrue entre gestionnaire de l'infrastructure et opérateur de voyages ne comporte pas d'avantage particulier en termes d'efficacité des chemins de fer.**



## II UNE OUVERTURE CONSTRUCTIVE A LA CONCURRENCE

Pour être constructive, l'ouverture à la concurrence doit préserver l'avenir de liaisons ferroviaires importantes pour la collectivité bien qu'elles soient commercialement déficitaires (A) et remplacer la référence intellectuelle au marché atomisé par la notion de « marché contestable » (B).

## ***.A NE PAS SACRIFIER LES LIAISONS DÉFICITAIRES***

### **.1 Fondement du quatrième paquet, la scission entre offre commerciale et DSP ne s'impose pas d'évidence**

L'approche de la Commission européenne est fondée sur une distinction catégorique entre offre concurrentielle sur des lignes commerciales et délégations de service public.

Cette innovation par rapport à l'ouverture du fret à la concurrence s'explique de manière simple : trop de liaisons ferroviaires de passagers ne peuvent équilibrer leurs comptes sans subventions pour charges de service public. Une ouverture de ces lignes à la concurrence est donc vouée à l'échec, sauf à organiser l'attribution d'une subvention aux opérateurs privés qui proposent leurs services dans un cadre de marché. Pour cette raison, le projet de quatrième paquet ferroviaire autorise le recours à une délégation de service public à l'horizon 2019, selon des modalités comparables à celles déjà très largement mises en œuvre pour les transports urbains.

Selon une pratique dont elle est coutumière, la Commission européenne a utilisé un schéma conceptuel élaboré dans un certain cadre pour le plaquer sur une activité distincte, mais présentant quelques analogies avec celle ayant déjà fait l'objet d'une certaine expérience. C'est ainsi que la dichotomie entre gestionnaires du réseau et opérateur de transport est une copie conforme de ce qui a été mis en œuvre pour la distribution d'énergie électrique. Or, le recours aux délégations de service public pour les lignes non rentables laisse de côté le fait que des transports urbains forment un tout fort peu connecté avec les liaisons nationales, en dehors du fait que les gares ferroviaire desservent habituellement les centres villes où elles tendent à créer des nœuds de communications urbaines avec des flux de passagers dans les deux sens.

Le rôle des gares ferroviaires pour les transports urbains est particulièrement sensible à Paris parce que la desserte de la banlieue utilise très largement des gares où s'arrêtent également des trains des grandes lignes. Ce trompe-l'œil ne doit pas empêcher de voir que la délégation de service public pour transports urbains est attribuée dans des conditions n'ayant pas grand-chose de commun avec l'éventuelle délégation de service public portant sur des lignes relativement peu interconnectées entre elles, mais fortement dépendantes des grandes liaisons susceptibles de faire l'objet d'une offre commerciale au sens de la proposition élaborée par la Commission européenne.

**C'est pourquoi il convient d'élaborer une mise en concurrence adaptée aux conditions particulières du chemin de fer.**

## **.2 Les modalités de mise en concurrence ne doivent écraser ni les contribuables, ni le personnel**

La péréquation des moyens actuellement mis en œuvre par la SNCF et par tout opérateur ferroviaire historique disparaîtrait *ipso facto* avec le découpage du réseau en lignes rentables et en liaisons de service public, assorti d'une ouverture à la concurrence selon les modalités envisagées par Bruxelles.

Il faut donc ou bien se résigner à la disparition douloureuse des lignes dites de service public, ou bien mettre au point des modalités qui évitent à la fois de surcharger les contribuables (a) et de faire payer la libéralisation par le personnel (b).

### *)a Préserver les contribuables*

Quelles que soient les modalités précises de mise en œuvre, il n'y a que deux façons pour couvrir les coûts des transports : faire payer les usagers ou solliciter les contribuables.

Par hypothèse, les liaisons déficitaires maintenues pour des raisons de service public ne peuvent être entièrement financées par les voyageurs qui les empruntent. Il reste donc soit à les fermer – quitte à introduire un moyen de substitution - soit à mettre les surcoûts à la charge des usagers de lignes rentables ou à celle des contribuables.

Le schéma proposé par la Commission européenne écarte *de facto* le financement des lignes déficitaires par les usagers des lignes excédentaires. Les contribuables – entreprises ou particuliers - restent donc seuls pour assurer l'équilibre des comptes.

Combinée avec la conception très restrictive du droit de l'Union en matière d'aide publique, cette approche risque de condamner à terme les liaisons de service public. C'est pourquoi il importe de substituer au mécanisme proposé par la Commission européenne une combinaison des deux modalités suivantes :

- proposer des délégations de service public **portant à la fois sur des lignes rentables et sur d'autres qui ne le sont pas**, de façon à réintroduire une péréquation entre pertes et profits au niveau de chaque opérateur adjudicataire ; cette modalité est particulièrement envisageable dans les situations où des lignes déficitaires font partie d'un réseau commun avec des liaisons dégageant un excédent d'exploitation ;
- instituer un **double système d'enchères positives et d'enchères négatives**, les premières conduisant à attribuer une liaison rentable à l'opérateur qui propose de verser la somme la plus élevée, la seconde ayant pour finalité de confier les lignes déficitaires aux candidats demandant la plus faible subvention d'équilibre. Un tel système d'enchères s'inscrit *a priori* plus aisément dans l'esprit libéral qui souffle sur la politique européenne des transports, mais il n'est pas

nécessairement équilibré : le produit des enchères positives peut être insuffisant pour verser les sommes dues en vertu des enchères négatives.

Quelle que soit la modalité retenue, **il convient de modifier en conséquence la proposition formulée par la Commission européenne.**

*)b Ne pas faire payer l'ouverture à la concurrence par le personnel.*

Cet objectif est juridiquement plus facile à atteindre, puisque la Commission européenne propose déjà que la délégation de service public puisse comporter l'obligation pour l'adjudicataire de conserver le personnel en place.

Il reste donc un seul point à préciser : les personnes maintenues dans leur poste de travail par leur nouvel employeur doivent l'être dans des conditions identiques à celles qui auraient été applicables si l'opérateur historique avait conservé cette portion du réseau.

Sous cette seule réserve, le montage juridique proposé par la Commission européenne paraît acceptable. Dans le cas particulier de la SNCF, cela suppose d'identifier clairement le personnel concerné avant toute mise en concurrence pour l'attribution d'un marché de délégation de service public.

### **Les sanctions infligées par la Commission européenne, autorité de la concurrence**

Les fondements juridiques des sanctions, ainsi que les procédures applicables ne sont pas les mêmes selon que l'atteinte à la concurrence est le fait d'une entreprise ou d'un État membre.

Envers les entreprises ou groupement d'entreprises, le règlement n° 1/2003 du 16 décembre 2002 autorise la Commission européenne à infliger des amendes motivées soit par la fourniture – délibérée ou par négligence – de renseignements inexacts, incomplets ou dénaturés, soit par suite d'infractions au droit européen de la concurrence (article 23 du Règlement).

La Commission peut également infliger des astreintes pour contraindre les entreprises à mettre fin aux infractions constatées, à mettre en œuvre des mesures provisoires ou à respecter un engagement rendu obligatoire, enfin à fournir un renseignement exact et complet ou subir une inspection.

Envers les États membres, il faut distinguer le régime applicable au maintien de mesures contraires aux traités, notamment aux articles 18 et 101 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et le cas particulier des aides accordées par les États.

Si elle constate le maintien de mesures contraires aux règles du traité, la Commission peut adresser aux États membres des directives ou décisions « appropriées » (article 106, §3 du TFUE).

Dans l'hypothèse où un État membre ne se conforme pas à une décision de la Commission européenne tendant à supprimer ou modifier une aide jugée incompatible avec l'article 107 du TFUE ou appliquée de façon abusive, la Commission européenne peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne (par dérogation aux articles 258 et 259 du TFUE, qui organisent une procédure de droit commun plus longue pour les recours en manquement).

Apparaît ainsi le caractère exorbitant de l'article 7 *quater* nouveau que la Commission européenne veut insérer dans la directive 2012/34 afin de pouvoir apprécier souverainement le droit d'un opérateur de transports ferroviaires à participer à la concurrence en dehors des frontières d'origine lorsqu'il fait partie d'une entreprise verticalement intégrée. Cette disposition est très explicitement visée par l'avis motivé adopté par le Sénat le 2 avril dernier sur le fondement du contrôle de subsidiarité.

**Il convient d'écarter ce pouvoir que la Commission européenne voudrait se voir attribuer de façon disproportionnée à l'objectif poursuivi et sans fondement dans les traités.**

## ***.B L'OUVERTURE JURIDIQUE À LA CONCURRENCE, UN MOYEN DE RENDRE LE MARCHÉ « CONTESTABLE »***

Commençons par une précision sémantique : l'adjectif « contestable » a beau être admis en l'occurrence, il provient d'une mauvaise traduction du titre d'un ouvrage américain publié en 1982 par W.J. Baumol, J.C.Panzar et R.D.Willing, intitulé *Contestables Markets and the Theory of Industry Structure*. Il s'agit en réalité de marchés qu'un agent économique entrant peut disputer aux acteurs en place, avec des obstacles financiers ou techniques suffisamment bas pour que même un monopole installé doive sacrifier aux obligations d'efficacité économique autant que s'il était en situation concurrentielle.

L'analogie du cadre conceptuel avec celui des transports ferroviaires est suffisamment marquée pour motiver un exposé succinct de cette théorie économique (1) avant d'envisager son application au domaine concerné par le présent rapport (2).

### **.1 La théorie des « marchés contestables »**

#### *)a Résumé de cette approche*

Un marché est dit « contestable » lorsque :

- un agent économique présent sur celui-ci peut le quitter sans subir de frais dissuasifs,
- un producteur peut l'investir sans devoir surmonter une barrière d'entrée financière ou technique.

**Ce cas de figure réunit donc paradoxalement une absence même totale de concurrents et la forte pression exercée par la simple possibilité de devoir affronter la concurrence.**

#### *)b Son caractère innovant*

La théorie néoclassique accorde une place privilégiée à la « concurrence pure et parfaite », seule à faire en sorte que l'égoïsme des acteurs économiques débouche sur un optimum collectif grâce à l'exigence de prix et de qualité imposée par le consommateur.

En substituant à ce concept celui de « contestabilité parfaite », W. Baumol s'est inscrit en faux contre l'idée qu'un faible nombre d'entreprises sur un marché, *a fortiori* un monopole, était systématiquement source de gaspillage pour la collectivité doublé d'une rente de situation au profit des producteurs, voire de leurs salariés. Bien que la concurrence pure et parfaite offre une illustration de contestabilité parfaite, la réciproque est loin d'être vraie. L'apport principal de ces concepts exposés pour la première fois il y a une trentaine d'années, tient au fait que **la concentration provoquée par des rendements croissants n'aboutit pas de manière inévitable à des prix excessivement élevés, ni à une offre insuffisante ou de mauvaise qualité.**

Pour éviter ces deux inconvénients, la théorie des marchés contestables énonce qu'**il suffit de placer les rares opérateurs ou le monopole sous la menace crédible d'une concurrence susceptible de se concrétiser dès lors que la position dominante sur un marché serait utilisée de façon abusive**. Cette façon de voir se distingue nettement de celle ayant conduit à l'adoption de diverses législations anti-monopolistiques par des États soucieux de préserver une économie de marché.

## **.2 Son application aux transports ferroviaires**

Le domaine ferroviaire est par excellence celui des rendements croissants, car déplacer un train comportant plusieurs wagons coûte à peine plus cher que de faire rouler une locomotive et un seul wagon. La comparaison d'un train quasiment vide et d'un train bondé offre un exemple encore plus saisissant. Si l'on ajoute que la vitesse de déplacement est indépendante du nombre de passagers, il apparaît de façon immédiate que la tendance naturelle du secteur ferroviaire le pousse à disposer de très gros opérateurs. Tel est précisément le cas où la théorie des marchés contestables apporte des concepts utiles à la défense de l'intérêt général.

La première leçon à tirer est que l'effectivité de la concurrence, mesurée en termes de parts de marché aux mains des nouveaux entrants n'est tout simplement pas un indicateur pertinent permettant de mesurer le caractère plus ou moins optimal de l'offre.

Corrélativement, la combinaison de conditions juridiques et pratiques peu dissuasives pour d'éventuels entrants et d'une faible part de marché aux mains des concurrents de l'opérateur historique signifie qu'il n'est guère envisageable de faire mieux aux mêmes prix.

**Il importe donc d'adopter les dispositions permettant l'ouverture à la concurrence, mais sans imposer, ni directement, ni indirectement la présence concrète de nouveaux opérateurs. C'est la possibilité de la concurrence qui est déterminante, et non l'utilisation effective de cette possibilité.**

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Le quatrième paquet ferroviaire est inspiré par le modèle conceptuel ayant déjà régi l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence au sein de l'Union européenne. Or, cette façon d'organiser la libéralisation n'a pas eu la moindre influence bénéfique pour le développement de la modalité ferroviaire, dont le principal déterminant positif est constitué par l'effort public en sa faveur, qu'il s'agisse d'investissement ou de subventions compensatoires.

**La multiplication des intervenants** provoque l'abandon des liaisons insuffisamment rentables ; elle suscite l'émergence de considérables frais de coordination, si bien que le résultat final **se traduit par un réseau ferroviaire plus coûteux pour les finances publiques et les usagers.**

**Le recul global de la modalité ferroviaire au profit de la route s'explique** non par une concurrence plus parfaite sur la route, mais **par l'ampleur des investissements publics en faveur de celle-ci**, avec un rythme largement supérieur à l'évolution du trafic. S'ajoute une subvention déguisée sous forme d'usage très largement gratuit des voies routières à l'échelle de l'Union européenne. Ajoutons à cela que les externalités positives du rail ne font l'objet d'aucun retour en sa faveur, alors que les externalités négatives de la route ne lui seront pas totalement imputées.

Si l'on souhaite à la fois réduire l'accidentologie liée aux transports, diminuer la pollution chimique de l'air et contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, **développer la modalité ferroviaire est une impérieuse nécessité.**

Si le but de l'ouverture à la concurrence est bien de développer l'attractivité de la modalité ferroviaire, il convient certes d'éliminer les prétextes techniques, ainsi que les barrières juridiques à l'entrée sur un marché, mais il importe surtout d'éviter l'illusion – tentante dans la conjoncture actuelle – consistant à s'en remettre aux mesures dites « structurelles ». D'une façon ou d'une autre, il est impératif de solliciter les finances publiques, donc les contribuables, pour disposer d'un réseau performant, condition *sine qua non* de liaisons fiables et suffisamment rapides, affichant une tarification qui ne dissuade pas les voyageurs d'emprunter les chemins de fer au lieu des routes bitumées.

Dans ce cadre, l'ouverture effective à la concurrence devrait concerner des ensembles comportant à la fois des lignes ferroviaires rentables et d'autres déficitaires afin que la péréquation limite autant que faire se peut l'ampleur de l'appel aux finances publiques. À défaut, le droit de l'Union devrait autoriser un dispositif d'enchères croissantes (pour les lignes rentables) et décroissantes (pour celles dont le maintien relève du service public).



Enfin, aucune raison ne pourrait justifier que les pouvoirs publics –locaux, nationaux ou européens – s’efforcent par principe de multiplier le nombre d’opérateurs intervenant sur une fraction géographique donnée du marché ferroviaire européen, non plus que la part totale de marché leur revenant, car aucune de ces variables n’a fait la preuve de son efficacité au service des utilisateurs. À rebours des conceptions généralement admises, c’est l’absence pratique de concurrents malgré l’ouverture juridique du marché qui pourrait être le signe tangible d’un réseau ferroviaire utilisé au mieux pour satisfaire les besoins des individus, des entreprises et de la collectivité tout entière pour ce qui est des externalités économiques et des retombées environnementales.

**L’essor de la modalité ferroviaire est un objectif, l’ouverture à la concurrence n’est que l’un des moyens pouvant contribuer à l’atteindre.**

## **EXAMEN EN COMMISSION**



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

– M. Jacques DIRAND, conseiller Voyageurs et Fret à la Communauté européenne du rail (CER),

– Mmes Monika HEIMING, directeur exécutif de European rail Infrastructure Managers (EIM), et Ana MALHEIRO, chef du service des affaires juridiques et réglementaires,

– M. Gilles SAVARY, député de la Gironde,

– M. Henry WACSIN, membre du bureau de la section Chemins de fer de la Fédération européenne des travailleurs des transports (FET),

– MM. Thierry GUIMBAUD, directeur des services de transport à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie), Raphaël CRINIER, chef du bureau de l'ouverture des marchés, et Ludovic ESPINASSE, chef du bureau des opérateurs de transport.