

Marc Ivaldi : Chercheur, Directeur d'Etudes à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Toulouse.

Aux États-Unis, la part de marché du fret ferroviaire a doublé depuis 1980, tandis qu'en Europe, elle a été divisée par deux durant la même période. **Par conséquent, l'Europe a-t-elle sélectionné le bon modèle pour restructurer son industrie ferroviaire ?**

Quelles sont les raisons du succès américain ? Le mouvement de libéralisation des États-Unis, entamé avec le *Staggers Rail Act* (1980) se base sur une concurrence entre entreprises verticalement intégrées et sur une concentration des acteurs, les entreprises ferroviaires passant de plus de trente à seulement sept. Mais la réforme de l'industrie ferroviaire ne s'est pas faite sans choix douloureux : le taux d'emploi a beaucoup diminué dans le secteur, même si en parallèle, les salaires ont augmenté. La principale leçon à tirer des réformes américaines est que l'industrie ferroviaire peut être régulée avec succès via un cadre juridique favorisant la concurrence. Mais de quelle concurrence parlons-nous ? Le contexte concurrentiel américain n'est pas complètement une concurrence en libre-accès. En effet, des duplications du réseau y sont possibles. Le succès de l'industrie ferroviaire US tient au rôle crucial des entreprises chargées de la coordination des données pour faciliter les transferts (de marchandises, de passagers) entre acteurs. Cette bonne coopération entre acteurs est une conséquence historique de la structuration du réseau américain. Ce modèle n'est pas transférable en Europe, dont les acteurs ferroviaires sont historiquement en situation de monopoles, contrairement au foisonnement originel américain...

Comme le montrent les études économiques, l'intérêt de voir émerger des grands groupes à l'échelle européenne est réel : des complémentarités de coûts existent entre gestion des infrastructures et opérations, du fait des caractéristiques économiques du secteur (hauts coûts fixes, technologie non flexible, « économies de densité » possibles en fonction de la densité de la population,...). Les coopérations entre acteurs sont donc nécessaires pour assurer la viabilité économique du secteur et diminuer le coût marginal de l'infrastructure. Mais ces coopérations sont justement difficiles à réaliser à cause de la structuration historique du réseau européen.

Le manque de coopération a donc un coût. De plus, la proposition de séparation institutionnelle prônée par la Commission européenne entre opérateurs et gestionnaires d'infrastructure risque d'éloigner ces derniers de la demande finale, entraînant ainsi un phénomène de « double marginalisation »¹ bien connu des économistes des réseaux.

¹ Le gestionnaire d'infrastructure ne percevant pas correctement la disposition à payer du consommateur final, il peut pratiquer des prix trop élevés pour l'usage du réseau, car il ne prendra en compte que l'effet du prix d'accès sur le profit opérateur, et non pas le prix final.

Marc Ivaldi ne se prononce pas contre la séparation institutionnelle, mais souligne qu'une telle séparation engendre des coûts et que des décisions doivent être prises pour internaliser les coûts supplémentaires qui en découlent. La question se pose de savoir si les gestionnaires d'infrastructures sont assez puissants pour internaliser, dans les faits, ces coûts. La dimension sociale de cette question de gouvernance est déterminante et le cas français est emblématique : 35 000 salariés de la SNCF gèrent la maintenance et devraient dès lors rejoindre la RFF, ce qui pose de lourdes questions de statut. La solution semble plutôt se situer, pour Marc Ivaldi, dans une gouvernance intégrée à l'allemande, où des liens entre les deux structures sont conservés, mais des séparations (notamment comptables) sont assurées.

Mais la question de la gouvernance de l'industrie ferroviaire européenne n'est peut-être pas une priorité : ne faudrait-il pas d'abord se poser la question de savoir quelles sont les formes de concurrence durables et pertinentes pour le marché européen ? Il est en effet étrange de parler de séparation alors même que la concurrence est quasi inexistante en Europe. Selon Marc Ivaldi, il faut retourner la logique et avant tout s'occuper de créer les conditions de la concurrence. A partir du moment où un certain degré de concurrence existe, il sera possible de comparer les modèles. Une telle ouverture à la concurrence pose la question du coût des procédures, de la durée de concession (trop longue, elle favorise des situations de monopole; trop courte, il manque des incitations)...

Un des problèmes est de savoir comment réguler la concurrence intermodale, qui marche à plein contre le rail, qui reste désespérément à 10% de part de marché en Europe (au bénéfice de la route notamment). Des choix politiques, des choix de société restent à faire...

Concernant la concurrence intramodale, les analyses économiques montrent qu'une concurrence frontale n'est pas rentable sur le court terme, du fait de la structuration du réseau européen. Exemple : les modalités de concurrence intramodale sont différentes en France et en Allemagne en raison des différentes structurations de leurs réseaux (la France avec un réseau en étoile peu favorable à la concurrence intramodale, et l'Allemagne avec un réseau polycentrique permettant plus de complémentarités, et donc de concurrence). Un nouvel entrant sur le marché ferroviaire n'est pas sûr d'observer un accroissement de sa part de marché à cause de « l'effet réseau » ! L'ouverture à la concurrence ne permettra sans doute pas la présence de 5 firmes avec chacune 20% de parts de marché, mais plutôt une firme dominante et quelques petites firmes concurrentes. Les perspectives de concurrence sur le marché sont relativement limitées.

Autre problème : la politique de libre accès peut décourager l'investissement. Avec de nouveaux entrants, le détenteur d'une position monopolistique peut s'attendre à une baisse de revenus, et donc anticiper ce mouvement en freinant ses investissements. À long terme, une baisse de la qualité des infrastructures et des services est donc possible.

Si la concurrence sur le marché (libre-accès) présente certains risques, l'Europe ne devrait-elle pas plutôt s'orienter vers une concurrence pour le marché ? Inhérente à l'industrie ferroviaire, la concurrence pour le marché est efficace selon Marc Ivaldi, à l'image du transport régional de passager en Allemagne, deux fois moins cher qu'en France, ou bien du trafic passager longue distance en Grande-Bretagne. L'Europe devrait aller dans cette direction : un système où les entreprises ferroviaires sont en holding, dans un environnement concurrentiel pour le marché ferroviaire régional. Marc Ivaldi plaide pour l'émergence d'un gestionnaire d'infrastructure intégré, pour le maintien d'entreprises d'opérateurs de grandes tailles, et pour plus de coopération.

Enfin, concernant le pilier technique, Marc Ivaldi souligne en effet l'urgence de travailler à des coopérations et à des standardisations afin de réduire les coûts. Le travail dans ce domaine n'en est qu'à ses débuts.

Antoine Rothery : Conseiller sénior, représentation permanente à Bruxelles, SNCF

Le PDG de Bombardier Allemagne a annoncé une « 4^{ème} année de crise des procédures d'autorisation », avec 500 millions d'euros de matériel roulant en attente en Allemagne ! Les études d'impact de la Commission européenne montrent que les procédures d'autorisation représentent 10% du coût d'une locomotive. Le pilier technique du 4^{ème} Paquet ferroviaire est donc très important pour la compétitivité du secteur.

Antoine Rothery accueille très favorablement la montée en puissance de l'agence ferroviaire européenne comme guichet unique en termes de sûreté et d'interopérabilité. De même, il indique qu'une simplification des procédures et qu'une réduction du nombre de règles nationales (il en existe plus de 11000) sont encore indispensables pour moderniser le secteur.

Concernant la Directive sécurité, la SNCF souhaite éviter toute faille de sécurité : une définition claire des règles et des devoirs afférents à chaque acteur est donc requise, car comme l'exprime Guillaume Pepy : « Quand tout le monde est responsable, personne ne l'est ». Une claire répartition des tâches entre l'agence ferroviaire européenne et les autorités nationales est également nécessaire.

Concernant la Directive interopérabilité, la SNCF accueille favorablement la proposition visant à ce que les autorisations pour les véhicules dotés de la technologie ERTMS soient délivrées par l'agence ferroviaire européenne. Il est important que l'ERTMS soit harmonisé à l'échelle européenne. Toutefois, les propositions de la Commission européenne concernant les procédures d'autorisation pour les véhicules roulant devraient être améliorées. L'interopérabilité n'est pas seulement une question d'ingénieur, elle doit être élevée au rang des questions politiques : l'ERTMS est un standard européen obligatoire, mais qui est en charge de le faire appliquer concrètement, et de façon harmonisée ? Il est aujourd'hui nécessaire de veiller à sa mise en œuvre effective.

Concernant le risque de voir émerger un « cherry picking » sur les lignes les plus rentables au détriment des autres lignes, Antoine Rothery indique que des dispositions juridiques existent déjà pour contrer ce phénomène.

La dimension sociale est à prendre en considération dans le 4^{ème} paquet : un cadre social harmonisé est nécessaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Par exemple, dans le cadre de contrats d'obligation de service public, qu'advierait-il des employés dans le cas d'un changement de contractant ? Seraient-ils conservés par le nouveau contractant ? Et à quelles conditions ?

Soutenant une position nuancée, mais positive, sur l'idée d'un gestionnaire européen d'infrastructure, Antoine Rothery souligne surtout l'importance d'une bonne coordination entre les autorités réglementaires et les gestionnaires d'infrastructures.

Concernant les questions de gouvernance, la transparence est requise. Les alignements potentiels au niveau européen sont difficiles, les intérêts des acteurs divergeant fortement. Par

exemple, sur des questions techniques comme le nombre d'aiguillages nécessaire au bon fonctionnement du réseau ferroviaire, les gestionnaires d'infrastructure préféreront peu d'aiguillages en raison de leur coût, alors que les opérateurs préféreront les augmenter pour mieux réguler le trafic.

Antoine Rothery conclut en indiquant que le pilier technique du 4^{ème} Paquet ferroviaire devrait faire l'objet d'une procédure *fast track*. Il serait regrettable selon lui de retarder un pilier sur lequel il y a un consensus en raison des désaccords sur le reste du paquet.

Ana Malheiro (EIM) : Chef Régulation et Affaires Juridiques, European Rail Infrastructure Managers.

L'EIM (European Rail Infrastructure Managers) est présent dans 11 pays, et représente des gestionnaires de réseau comme RFF, en France. Les gestionnaires d'infrastructures sont au centre de la réforme de la Commission européenne, qui prône un élargissement de leurs fonctions. Mais une grande hétérogénéité régit leurs modes de fonctionnement en Europe (certains ne sont pas responsables des investissements, ni de la maintenance ; d'autres le sont). Ainsi, l'ambition d'harmoniser à l'échelle européenne les fonctions des gestionnaires d'infrastructures est très positive.

Ana Malheiro salue également le fait que la réforme incite à promouvoir des indicateurs clés de performance, en termes de sûreté, de durabilité et de fiabilité du réseau pour comparer les performances entre pays. C'est le défi auxquels les gestionnaires vont être confrontés dans les prochaines années, et le sujet sur lequel se concentre l'EIM

Ana Malheiro se réjouit de la création d'un comité de coordination européen, qui permettra aux gestionnaires d'infrastructures européens d'être plus près des besoins des régions et des passagers. La Commission européenne a autorisé ce comité à faire des propositions de réformes pour les gestionnaires d'infrastructure sur les besoins des usagers, sur les objectifs de performance... Ana Malheiro salue favorablement l'idée de renforcer la coopération entre gestionnaires d'infrastructure.

Sur le pilier technique, l'EIM soutient l'objectif de la Commission européenne d'en finir avec le *status quo* des autorisations trop longues. Ana Malheiro prône une approche étape par étape : les autorités nationales devraient continuer de décider les simplifications/améliorations de leurs règles nationales sous le contrôle de l'agence ferroviaire européenne (ERA) au lieu d'un processus radical de transfert de compétences immédiat à l'ERA.

Une inquiétude de l'EIM réside dans la proposition de la Commission européenne visant à ce que les gestionnaires d'infrastructure soient moins associés aux procédures d'autorisation des véhicules roulant. Si un opérateur place un véhicule sur le réseau sous sa propre responsabilité, la question demeure de savoir comment il prendra sa décision (le meilleur produit ou le moins cher). Qui est en mesure de prendre la meilleure décision pour le système, sur le long terme? Les gestionnaires d'infrastructure devraient être impliqués dans cette prérogative, car ils sont responsables du cycle de vie global du réseau.

Enfin, concernant le pilier technique, il y a en effet trop de règles nationales : certaines ne sont pas pertinentes, et doivent être supprimées mais il faut procéder étape par étape. Ana Malheiro ne partage pas la volonté de la SNCF d'adopter en procédure *fast track* le pilier technique du 4ème Paquet ferroviaire. Elle se prononce pour conserver l'intégrité du Paquet dans le

processus de décision. Les piliers sont en effet interdépendants : le pilier technique est notamment important pour traiter le processus de libéralisation, contre les barrières d'entrée aux marchés.

Alexander Vogt : Conseiller du député Boguslaw Liberadzki, rapporteur fictif sur « ouverture du marché et attribution des contrats de service public ».

En Allemagne, 50% des coûts du transport ferroviaire local des passagers proviennent des gestionnaires d'infrastructure, 20% des frais d'exploitation, 13% des frais de personnels, 8% des coûts en énergie. Les enjeux principaux du transport public ferroviaire sont l'accroissement des coûts, des coûts d'accès élevés, des infrastructures de moyenne qualité, et des goulots d'étranglements aux frontières...

Les coûts d'accès au réseau sont notamment très divers en Europe, et la répercussion (ou non) de ce coût sur le prix payé par les passagers également. Cette diversité est due aux différents prix payés par les opérateurs de fret en Europe et par les passagers.

Ainsi, le prix du sillon pour le transport de fret est très élevé en Pologne: en moyenne, 5 euros par train-kilomètre, alors que le prix du sillon pour le transport passager est relativement bas : 2 euros par train-kilomètre. En Allemagne : les prix sont respectivement d'environ 3 euros pour le fret et de 4 euros pour les passagers, par train-kilomètre.

Boguslaw Liberadzki (MEP, S&D) concentre son action sur le transport régional. Seize autorités de transport sont présentes en Pologne, qui possède un réseau en très mauvais état: son renouvellement annuel est loin d'être suffisant par rapport à la situation. Selon les estimations de la Commission européenne, environ 1400 km de voies ferrées devraient être construites chaque année en Pologne pour renouveler correctement le réseau. Ces dernières années, le renouvellement réel du réseau polonais est bien en-deça de ce chiffre.

Les régions polonaises réalisent des appels d'offre pour le secteur ferroviaire, mais leur rentabilité n'est pas très élevée... Chaque année, le gouvernement polonais attribue 250 millions d'euros pour les OSP, ce qui est peu au regard des sommes qui sont allouées en Allemagne. En 2013, les Länders ont reçu 7.3 milliards d'euros du gouvernement pour les appels d'offre publics.

L'Allemagne est le marché le plus dynamique pour la concurrence sur le marché régional. Vingt sept autorités de transport gèrent la concurrence, et il existe soixante six opérateurs ferroviaires pour le ferroviaire régional. La DB Regio est dominante : sa part de marché est de 86% en 2011 (quelques opérateurs étrangers sont néanmoins présents, comme Netinera (FS Italy), Keolis (SNCF), ou Abellio (Dutch NS)). Les régions s'engagent dans les réseaux, et ouvrent leurs réseaux à des capitaux privés. Depuis 2002, le volume des passagers pour le transport régional a augmenté rapidement. Enfin, des données récentes montrent que le nombre d'appels d'offre baissera en Allemagne à l'avenir.

Les priorités de Boguslaw Liberadzki sont de s'assurer que le transport public soit abordable et accessible, et de faire en sorte que les procédures d'appel d'offre soient accessibles. Les coûts d'organisation des procédures de mise en concurrence ne doivent pas excéder les améliorations que peuvent apporter cette dernière. La solution la moins onéreuse n'est pas forcément la meilleure. Afin de mieux mesurer l'efficacité des mesures, le député prône l'usage de l'indicateur de siège/km plutôt que de train/km. Enfin, la dimension sociale du 4^{ème} Paquet est également importante pour le député.

Les prochains rendez-vous législatifs du Parlement européen pour l'ouverture du marché et l'attribution des contrats de service public sont notamment : 8-9 Juillet la présentation du projet de rapport à la Commission TRAN, le 16 Septembre la deadline pour les amendements, le 26 Novembre le vote et l'adoption du projet de rapport en TRAN, et en Janvier 2014 la première lecture en session plénière.

*