

Espace ferroviaire européen

LA COMMISSION DOIT RÉVISER SON LOGICIEL

Le secteur ferroviaire peine à s'ouvrir à la concurrence et c'est pourquoi la Commission européenne a récemment livré sa proposition pour un quatrième paquet ferroviaire. Mais, en proposant avant tout le principe de la séparation institutionnelle, elle prend le problème à l'envers et omet de poser la question des formes de concurrence durable.

L'ouverture de la concurrence dans le fret ferroviaire devait créer les conditions d'un report modal du routier vers le rail tout en favorisant l'efficacité du rail. Résultat : la part modale (autrement dit la part de marché) de la route se maintient allègrement à 46 % et le rail peine à tenir ses maigres 10 % du total du marché du fret. On est loin des chiffres du fret ferroviaire aux États-Unis avec une part modale du rail à 45 %, et de la route à 33%. Du côté passager, la situation n'est guère plus brillante : la voiture particulière a une part modale stable depuis 1995 à 74 %, le train se maintient maintenant poussivement à 6 % du trafic total européen. Adieu donc veau, vache, cochon, croissance, compétitivité de l'industrie européenne et réduction des effets négatifs de la congestion. Il faut bien se rendre à l'évidence, cela ne

marche pas bien et il faut remettre l'ouvrage sur le métier. Le tableau n'est pourtant pas si négatif : les efforts de la Commission ont créé les conditions d'une « contestabilité » du modèle de l'entreprise ferroviaire en position de monopole. Le mouvement de restructuration lancé en 1991 et poursuivi notamment au travers du troisième paquet ferroviaire a créé les conditions d'une pression concurrentielle qui a forcé les opérateurs historiques à des gains d'efficacité, notamment en termes de progrès technique (d'environ 17 % selon des estimations économétriques). Plus encourageants encore sont les exemples où l'on constate l'effet vertueux de la concurrence, comme c'est le cas en Allemagne (lire l'encadré p. 11). Tout n'est donc pas négatif dans le paysage ferroviaire européen mais c'est clairement insuffisant. Quel est en effet l'état de la concurrence en Europe ?

Une timide ouverture

Si l'ouverture à la concurrence dans le transport de fret à longue distance est une réalité, puisqu'elle a suscité l'entrée de nouveaux opérateurs, entraîné des restructurations et conduit à des coopérations entre opérateurs, tout ceci n'a pas été suffisant pour modifier les conditions de la concurrence avec le routier.

Hormis sur sa partie internationale, le marché du transport de voyageurs sur la longue distance reste réfractaire à la concurrence et a clairement évité d'anticiper sur les projets d'ouverture à la concurrence implicitement contenus dans les différents textes européens. Par exemple, les tentatives d'entrée sur le marché en Allemagne se sont en général soldées par des échecs. Les cas où l'on peut observer au moins deux opérateurs différents sur un même marché (comme Paris-Frankfort) sont très rares. Il n'y a

guère qu'au Royaume-Uni où on observe une concurrence effective entre différents opérateurs lors du renouvellement des concessions d'exploitation sur des axes majeurs du réseau ferroviaire. Si ce type de concurrence s'observe aussi dans le transport régional de passagers avec les exemples notables de l'Allemagne ou de la Suède, il n'a pas suscité encore beaucoup d'enthousiasme ailleurs en Europe comme en France, en Espagne ou en Italie. Ce rapide tour d'horizon montre que l'ouverture à la concurrence est encore timide et parfois tout simplement en panne. Celle-ci est loin d'avoir atteint les ambitions exprimées dès la directive 91/440. Pourquoi si peu de concurrence ?

La séparation institutionnelle, pourquoi ?

La Commission met en cause la gouvernance du secteur et, plus précisément, l'absence d'une

LE QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE

La Commission européenne a adopté le 30 janvier 2013 le quatrième paquet ferroviaire, constitué de six propositions législatives axées sur cinq domaines essentiels.

- Les entreprises devraient pouvoir mener leurs activités dans l'ensemble de l'Union avec un certificat de sécurité unique.
- « Séparation institutionnelle » : le quatrième Paquet ferroviaire propose de renforcer la position des gestionnaires de l'infrastructure. Ces derniers devront jouir d'une indépendance opérationnelle et financière totale par rapport aux exploitants de services.

- La Commission propose d'ouvrir, à partir de décembre 2019, toutes les lignes nationales de transport de voyageurs aux nouveaux entrants et prestataires de services.
 - « Une main-d'œuvre qualifiée ».
 - La révision du règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.
- Confrontations Europe poursuivra la réflexion sur ce dossier dans le cadre d'une réunion des groupes Marché intérieur et InduServices le 7 mai à Bruxelles. Plus d'information sur www.confrontations.org

Mathieu Moreau, *Chargé de mission, Confrontations Europe*

séparation institutionnelle entre « la gestion de l'infrastructure et l'exercice des activités de transport ». Sans véritable séparation, il y aurait un manque de transparence sur les conditions et les véritables coûts d'accès au réseau ferroviaire, ce qui expliquerait le faible nombre d'entrées de nouveaux opérateurs. Autrement dit, les prix demandés aux nouveaux entrants pour utiliser les voies ferrées et les gares ne correspondraient pas à des conditions économiques objectives mais seraient soumis à des pratiques de l'entreprise gestionnaire intégrée qui empêcheraient la pleine expression des effets de la concurrence. Ces pratiques sont condamnables au regard du droit européen de la concurrence. Et de fait, les entreprises SNCF, DB (Allemagne) ou FS (Italie), ont été condamnées ou soumises à enquête par les autorités de la concurrence nationales ou européenne suite à des plaintes de concurrents. Mais alors la question sur la gouvernance ne se déplace-t-elle pas vers celle sur le rôle et la place des autorités de régulation qui peuvent ex ante fixer les conditions d'accès aux réseaux ferroviaires ou des autorités de la concurrence qui peuvent évaluer ex post les pratiques des entreprises gestionnaires du réseau ? En proposant de renforcer la séparation verticale entre le gestionnaire d'infrastructure (GI) et l'opérateur historique, la Commission considère-t-elle comme insuffisamment efficaces l'action et le rôle de ces autorités pour assurer la concurrence ?

Les vertus des systèmes intégrés

La principale réponse à ces questions est contenue dans l'affirmation que la séparation institutionnelle est « la solution la plus simple et efficace pour créer des

conditions de concurrence équitable ». La théorie économique n'a pas établi cette causalité à notre connaissance. Nuance importante, elle montre simplement mais très clairement que, quand il y a concurrence en aval entre opérateurs, la séparation verticale avec le GI est vertueuse parce que la concurrence permet de révéler, par les vertus de la comparaison, l'efficacité respective des opérateurs et ainsi réduire les coûts dus aux asymétries d'information. Ces gains permettent de « compenser » au moins deux sources d'inefficacité créées par la séparation. Celle-ci accroît tout d'abord les coûts de coordination technique, et donc les coûts de transaction et de négociation, entre celui qui gère les rails et celui qui les utilise (si les roues de la locomotive sont mal entretenues, elles détériorent les rails !). Deuxièmement la séparation verticale éloigne le GI de la demande finale des voyageurs et des chargeurs. Elle ne lui permet pas de bien percevoir la disposition à payer du consommateur final, et cela peut induire ce GI à pratiquer des prix trop élevés. Ce problème de « double marginalisation » comme le nomment les experts en économie des réseaux est étonnamment absent du quatrième paquet ferroviaire.

Et c'est probablement la reconnaissance de ces deux problèmes qui explique pourquoi la séparation verticale n'est pas devenue la règle dans les autres parties du monde. Aux États-Unis, de grandes entreprises ferroviaires intégrées se font concurrence et apparemment cela marche puisque la part de marché du transport ferroviaire de marchandises a doublé en trente ans. Certes la structure historique du réseau américain permettait la duplication des infrastructures sur de nombreux axes, mais il faut alors

remarquer que, entre les coûts de la séparation et le coût du démantèlement du réseau, les Américains ont préféré conserver une duplication des réseaux et des entreprises intégrées. S'il y a séparation au Japon pour le service fret, les compagnies de services de transport régional sont intégrées. Les grands pays émergents que sont la Chine et l'Inde conservent des entreprises intégrées. Quant à l'Europe, c'est le service minimum : DB a choisi d'établir une holding avec séparation légale du GI tandis que si, en France, la séparation est effective avec la création de RFF (Réseau ferré de France), il n'en reste pas moins que toutes les opérations de maintenance et de renouvellement du réseau sont effectuées par la SNCF. Certes la législation européenne ne demandait pas d'aller au-delà. Mais ne faut-il pas aussi admettre qu'il y avait des raisons objectives (c'est-à-dire dictées par les fondamentaux de l'économie ferroviaire) à ces choix de gouvernance ?

Renverser la logique

La question de la séparation institutionnelle est l'arbre qui cache la forêt. Ne faudrait-il pas inverser l'ordre des priorités et se poser tout d'abord la question de savoir quelles sont les formes de concurrence durable dans le ferroviaire et faire confiance à l'action des autorités de régulation et de concurrence pour leur mise en œuvre effective ?

Le paradigme dans le ferroviaire, c'est la concurrence pour le marché (les entreprises se font concurrence pour obtenir des concessions d'exploitation sur des périodes données sur des territoires donnés). C'est vrai pour tous les types de transport ferroviaire. La concurrence sur le réseau, notamment TGV, n'est pas consubstantielle au ferroviaire et peut au mieux se

L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE EN ALLEMAGNE

L'État fédéral allemand a depuis 1996 distribué 7 milliards d'euros aux seize Länder pour financer le transport régional qui est en général déficitaire en raison des nombreuses contraintes de service public qu'il doit satisfaire. Les Länder délèguent à des agences la spécification des contrats de concession des services de transports régionaux, l'organisation de la mise en concurrence ou éventuellement leur négociation ou renégociation. Cette organisation de la concurrence a eu apparemment des effets positifs significatifs, notamment quand les agences ont préféré la mise en concurrence à la négociation. Des études économétriques ont montré que les transports régionaux allemands ont connu une amélioration nette des fréquences et une réduction des accidents ou incidents ferroviaires. Ce faisant, elles ont permis d'identifier des effets indirects comme une réduction des accidents sur la route et une réduction des polluants atmosphériques. Cette organisation de la concurrence montre donc la voie à suivre ! Elle explique peut-être pourquoi le coût du train-kilomètre est d'environ 11 euros en Allemagne, alors que ce coût est d'environ 17 euros en France.

M. I.

loger dans des niches. C'est dû à la nature de la demande de transport car l'utilisateur des transports est avant tout un travailleur qui privilégie la fréquence et la qualité du service plus encore que le prix ; c'est aussi dû à la nature technologique des réseaux ferroviaires qui sont peu flexibles et nécessitent de lourds investissements. 

Marc Ivaldi

Directeur d'Études à l'EHESS,
Toulouse School of Economics