



HAL
open science

La politique de la concurrence dans les réseaux : le cas du transport ferroviaire

Christian Barrère

► **To cite this version:**

Christian Barrère. La politique de la concurrence dans les réseaux : le cas du transport ferroviaire. *Économie appliquée : archives de l'Institut de science économique appliquée*, 1998, Tome LI, 1998/3 (3), pp.37-77. 10.3406/ecoap.1998.1667 . hal-02627245

HAL Id: hal-02627245

<https://hal.science/hal-02627245v1>

Submitted on 26 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

La politique de la concurrence dans les réseaux : le cas du transport ferroviaire

Christian Barrère
Laboratoire Ceras – EDJ, Université de Reims

L'article analyse les fondements et les effets du nouveau modèle d'organisation du transport ferroviaire impulsé par les autorités européennes : séparation entre gestion des infrastructures et de l'exploitation, accès des tiers au réseau, exploitation concurrentielle. Il montre que le modèle ancien est irrévocablement dépassé mais que le « modèle bruxellois » est porteur de risques graves s'il ne s'accompagne pas d'une politique européenne multimodale des transports, articulant modes marchands et modes non marchands de régulation.

This paper is on the new railway model introduced by European Commission. It focuses on effects of desintegration, deregulation and competition between railway companies. It shows that the Old model of sixties is out but that Brussels's model will fall if an European politics of transport, including all the types of transport, is not built.

La politique de la concurrence dans les réseaux : le cas du transport ferroviaire

Christian Barrère
Laboratoire Ceras – EDJ, Université de Reims

Les changements profonds de l'organisation du secteur du transport ferroviaire en France depuis quelques années contrastent avec la stabilité qui la caractérisait depuis la guerre. Ces mutations, conduites dans le contexte d'une aggravation progressive des problèmes rencontrés par son opérateur quasi unique, la SNCF, et sous l'impulsion de la politique européenne de la concurrence, appliquée aux réseaux et spécifiée au cas du transport ferroviaire, sont aujourd'hui l'objet de multiples interrogations. Leurs enjeux justifient un essai d'analyse économique des conditions et effets de la libéralisation du ferroviaire permettant de fonder une politique du transport ferroviaire cohérente, utilisant une concurrence maîtrisée au lieu de subir une concurrence sauvage et prédatrice. L'appel par la Direction Générale de la Concurrence de Bruxelles à la théorie économique de la concurrence et des réseaux pour fonder sa politique est une raison supplémentaire de préciser les conditions de mise en concurrence des opérateurs ferroviaires¹.

1 L'INCONTOURNABLE OUVERTURE DES RESEAUX FERROVIAIRES A LA CONCURRENCE

En France, l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence se fait sous la pression des autorités européennes et "à reculons". De directive en directive et de transposition en droit français en transposition, elle se fait sans que, semble-t-il, aucune politique cohérente du transport ferroviaire n'ait été pour autant définie. Subir ainsi l'ouverture à la concurrence peut avoir des effets désastreux quand on voit les résultats du développement de la concurrence dans un secteur connexe, celui du transport routier de marchandises. Cela est d'autant plus vrai que la politique impulsée par Bruxelles est avant tout une politique de la concurrence, mise en œuvre par la Direction de la Concurrence, et non une politique des transports, politique qui relève d'une autre Direction mais manque toujours cruellement.

Nous commencerons par examiner les objectifs de cette politique et leurs justifications, puis la réception qui en a été faite en France, avant de nous interroger sur les conditions d'application d'une politique de la concurrence à un secteur aussi spécifique que l'est celui du transport ferroviaire.

Une gestion marchande et concurrentielle du ferroviaire

La politique européenne de la concurrence en est aujourd'hui à sa dernière étape, l'application des règles de concurrence aux secteurs fonctionnant en réseau. La nouvelle

¹ Ce texte s'inscrit dans un effort pour renouveler les problématiques du service public dans le domaine du transport mené conjointement avec D.Debatisse. Il a bénéficié de l'aide et des apports de E.Bibault, F.Claverie, C.Demons, C.Franciosi, J.M.Gely, P.Perret, M.Severs, B.Thibault, F.Verita, d'entretiens avec des responsables de la SNCF, MM. Allibert et Micoud, et des remarques de deux referees anonymes. Qu'ils soient tous ici remerciés, même s'ils ne sont évidemment en rien engagés par les analyses avancées.

politique du ferroviaire s'inscrit ainsi dans le cadre de l'ouverture de l'accès aux réseaux (principe général de l'A.T.R, Accès des Tiers au Réseau).

De la justification générale de l'extension de la concurrence...

Les propriétés d'efficience du modèle de concurrence parfaite, qui ont traditionnellement servi de justification implicite ou explicite à la réglementation et à la jurisprudence européennes de la concurrence, ne peuvent évidemment être transposées à des secteurs de réseaux à fortes immobilisations. L'analyse micro-économique traditionnelle du monopole ne peut non plus être directement invoquée. Si le monopole met en cause l'efficience, en étant source de gaspillage (en statique la production ne se fait pas au minimum du coût moyen, ni en courte période, ni en longue période), et l'équité, en permettant l'accumulation de rente, l'existence de rendements croissants comme la possibilité de réglementer le monopole empêchent d'en déduire que tout monopole est néfaste. C'est pourquoi l'inflexion libérale des politiques des réseaux se fonde sur une justification très générale de la concurrence issue à la fois de la théorie de la bureaucratie et de l'analyse autrichienne, et sur le développement de la théorie des marchés contestables.

Le monopole public est critiqué en premier lieu pour être inefficace parce qu'il ne subit aucune pression concurrentielle. D'où des coûts trop élevés, un retard dans l'incorporation du progrès technique, un gaspillage de ressources. L'efficacité du marché comme producteur d'information vient de ce qu'il est seul à pouvoir traiter de l'information "tacite", informelle, en particulier de celle relative à l'évolution des besoins et préférences des agents. Or, l'entreprise placée en situation de monopole peut se dispenser de traiter rapidement et correctement l'information et d'y adapter en permanence ses décisions. A l'inverse, comme elle est soumise aux pressions politiques et partisans, privilégie-t-elle des intérêts particuliers sur l'intérêt général et sur les préférences des consommateurs. Les limites du contrôle de l'autorité politique liées à l'asymétrie d'information permettent au monopole d'imposer à la société, aux usagers, privés de tout recours, voire aux contribuables, une logique interne expression de leur «culture de monopole». La culture de monopole s'accompagnerait en France de la domination d'une culture technique d'ingénieur alors que l'heure serait à l'intégration d'une culture de marché. Au lieu d'être à l'écoute de la clientèle afin d'adapter l'offre à des demandes changeantes et diversifiées, la culture technique pousse au surinvestissement. Les projets sont mis en avant pour leur apport technologique indépendamment de considérations de rentabilité. Ainsi la SNCF, organisation hyperbureaucratisée, aurait-elle imposé des solutions technicistes non économiques (surdéveloppement du TGV) tout en prenant du retard (train pendulaire,...)². La déréglementation, en créant la concurrence d'opérateurs privés, l'obligerait à respecter le calcul économique marchand.

Le monopole public est critiqué en second lieu pour conserver des ressources indues ou abuser des financements publics au lieu de les transférer vers les consommateurs et de réduire la pression exercée sur les contribuables, et cela pour faire bénéficier ses membres d'une rente organisationnelle. Dans le cas de la SNCF certains mettent en cause les "privilèges" du statut du cheminot. L'entreprise vendrait trop cher et financerait ainsi des avantages sociaux exorbitants et une garantie d'emploi. Le développement de la concurrence, en entraînant une pression à la baisse des tarifs, à l'alignement des tarifs sur les coûts et à la baisse des coûts, conduirait à supprimer ces avantages "indus".

² Ce type de critiques se retrouve le plus clairement formulé dans le rapport du Sénat dit rapport Haenel.

La théorie des marchés contestables conforte ce point de vue et apporte un principe de solution. L'introduction de la concurrence, qu'elle soit effective ou seulement potentielle, règle le problème. Si l'entrée et la sortie sont libres, notamment s'il n'existe pas de coûts fixes irrécupérables significatifs, l'entreprise monopolistique sera menacée par des entreprises souhaitant s'approprier une part des rentes captées par le monopole. Celle-ci devra donc, dès l'introduction de la concurrence, améliorer sa productivité, ses coûts et sa qualité de service. Obligée de gérer efficacement, elle sera contrainte d'effectuer une tarification optimale de second rang, de type Ramsey-Boiteux. Des économistes libéraux estiment même que, dans le cas des réseaux, la perte d'économies d'échelle techniques dans l'exploitation, due à la désintégration de ces réseaux, serait plus que compensée par les économies organisationnelles et les pressions concurrentielles à l'efficacité³.

L'extension de la concurrence a un autre objectif, plus indirect. Les autorités européennes, estimant que la construction industrielle de l'Europe ne peut se limiter à la juxtaposition de systèmes nationaux, souhaitent réduire l'autonomie, déjà bien entamée, des différents systèmes productifs nationaux et, en l'espèce, supprimer le rôle dominant dans la satisfaction de la demande domestique de l'offreur de même nationalité. La présence systématique de firmes étrangères sur un territoire national pousserait à la globalisation, d'abord européenne, éventuellement mondiale⁴.

... à la spécification de la politique européenne de la concurrence au chemin de fer

L'extension de la concurrence doit alors prendre la forme systématique de l'A.T.R. et les conditions de fonctionnement des réseaux être revues pour permettre l'A.T.R. Sur la base des principes précédents, la politique européenne est spécifiée par la considération de la contrainte technologique qu'est le fonctionnement en réseau, fonctionnement qui implique deux choses essentielles :

- une gestion unitaire et intégrée de l'infrastructure ; pour des raisons économiques, techniques et de sécurité, il serait dangereux et coûteux de "dispenser" l'infrastructure.
- une gestion étatique de la charge d'infrastructure ; les infrastructures constituent des coûts irréversibles importants. Ils empêchent la libre sortie sans coût donc l'entrée et nécessitent d'aménager la contestabilité du secteur en les excluant de la sphère marchande.

La directive 91/440

La directive n°440, adoptée par le conseil des Communautés Européennes le 29 juillet 1991⁵, vise à instaurer des règles communes permettant le développement des chemins de fer dans les États membres.

La directive qui concerne le chemin de fer définit deux objectifs généraux à la politique du fer. En premier lieu, elle doit permettre une plus grande intégration de l'ensemble des modes de transport. En second lieu, elle doit améliorer l'efficacité et la compétitivité du fer tout en tenant compte de ses spécificités. Le moyen

³ Henri Lepage (*La nouvelle économie industrielle*, Hachette, 1989, pp. 59-64) cite une étude américaine comparant les coûts d'entreprises électriques bénéficiant d'une situation de monopole à ceux d'entreprises du même secteur placées en situation de concurrence (cf. Walter J. Primeaux Jr, "Competition between electric utilities", in John C. Moorhouse, *Electric power : deregulation and the public interest*, Pacific Research Institute for Public Policy, 1986). Pour Lepage, "tout se passe comme si l'avantage que représente pour les premières le fait de bénéficier d'économies d'échelle plus importantes se trouvait plus que compensé, chez les secondes, par une gestion plus efficace".

⁴ Ainsi la Commission européenne suit-elle avec attention la situation des chemins de fer belges en grandes difficultés financières et dont les chemins de fer allemands pourraient prendre le contrôle.

⁵ "Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires (91/440/CEE)", in *Journal officiel des Communautés Européennes*, n° L 237, 24 août 1991, p. 25.

général défini pour atteindre ces deux objectifs est de stimuler la concurrence dans l'exploitation du transport ferré. Pour cela, quatre modes d'action sont envisagés :

1°) il convient de garantir aux entreprises ferroviaires un statut d'exploitant indépendant⁶ leur permettant de mettre en œuvre un comportement de marché. Ces entreprises doivent disposer d'un patrimoine, d'un budget et d'une comptabilité séparée. Elles doivent être gérées selon les principes applicables aux entreprises commerciales et donc tendre vers un équilibre financier. Elles doivent avoir la maîtrise de leur organisation interne, de l'établissement de leur programme d'activité, y compris des plans d'investissement, de la commercialisation de leurs produits ainsi que de la tarification de ceux-ci. Elles doivent assurer leur gestion interne (politique sociale, politique d'innovation,...). De plus, elles pourront développer de nouvelles activités associées au transport ferroviaire.

2°) l'efficacité peut s'accroître par une gestion séparée de l'exploitation et de l'infrastructure d'où l'exigence d'établir des comptes distincts et d'organiser une gestion séparée des deux activités. La séparation comptable entre la gestion des infrastructures ferroviaires et la gestion de l'exploitation ferroviaire doit se matérialiser par l'établissement d'un compte d'infrastructure et, parallèlement, d'un compte de l'exploitation. La séparation comptable est obligatoire, elle débouche sur une autonomisation de la gestion qui peut ou non passer par une séparation organique (avec création de divisions distinctes au sein de la même entreprise) ou institutionnelle (création d'entités juridiques indépendantes, l'une chargée de la gestion de l'infrastructure, l'autre - ou les autres - exploitant les activités de transport), celles-ci demeurant facultatives. La directive prévoit que les activités relevant du transport et l'exploitation de l'infrastructure (investissement, entretien, gestion des systèmes de régulation et la sécurité) soient séparées⁷. La gestion de l'infrastructure peut être confiée à l'entreprise ferroviaire ou à un autre gestionnaire (public ou privé).

3°) la distinction des activités et l'accroissement de la concurrence et du recours à une logique de marché s'accompagnent du maintien du recours à une logique administrative publique (qui n'implique plus le recours à des entreprises publiques) ; "les États membres gardent **la responsabilité générale** du développement d'une infrastructure ferroviaire appropriée". Ils doivent assurer son développement en tenant compte des besoins de la communauté, définir et contrôler les normes et les règles de sécurité.

4°) l'ouverture du réseau ; sous des formulations ambiguës et apparemment limitatrices se met en place un processus de libre accès progressif aux infrastructures.

Dans ces conditions, la doctrine de la Communauté conduit à l'alignement de l'organisation des chemins de fer sur celle des autres modes de transport :

- l'intégration entre gestion des infrastructures et gestion de l'exploitation doit céder la place à une gestion séparée, avec trois niveaux, un responsable du développement de l'infrastructure, l'Etat payeur, un gestionnaire de l'infrastructure, défini comme "toute entité publique ou entreprise chargée notamment de l'établissement et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que de la gestion des systèmes de régulation et de sécurité⁸" (aujourd'hui RFF, Réseau Ferré de France), des gestionnaires de l'exploitation, qui paient au précédent une redevance d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (la SNCF et les autres sociétés ferroviaires). Le premier niveau est public, les deux autres sont de plus en plus liés au marché.

- le transport ferroviaire doit devenir une activité ouverte régulée par la concurrence.

- les opérateurs doivent pouvoir être des firmes privées, autonomes, concurrentielles, et mues par la recherche de la rentabilité⁹.

⁶ Directive du conseil n° 91/440/CEE, ibid. section II p.26

⁷ Directive, id. section III p. 27

⁸ Directive, id.

⁹ Selon la même directive, l'entreprise ferroviaire est définie comme "toute entreprise à statut privé ou public dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer, la traction devant obligatoirement être assurée par cette entreprise" ; les "entreprises ferroviaires seront dotées d'un statut d'indépendance" et les entreprises doivent pouvoir "ajuster au marché leurs activités" ; "les entreprises ferroviaires doivent être gérées selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales, y compris en ce qui concerne les obligations de service public imposées par l'Etat à l'entreprise et les contrats de service public conclus par l'entreprise avec les autorités compétentes de l'Etat membre".

- tout possesseur de capital doit avoir la possibilité de l'investir dans le secteur.
- le financement public doit se borner à la subvention d'obligations de service public non rentables imposées aux transporteurs et au financement des infrastructures.
- tout consommateur de services aura le choix entre plusieurs offreurs en concurrence, et, à la limite (ce qui est valable pour des entreprises), pourra organiser lui-même son service de transport (transport pour compte propre comme c'est le cas dans le transport routier de marchandises).

De l'acceptation contrainte de l'A.T.R à la recherche d'une politique du transport ferroviaire concurrentiel

Pour de multiples raisons, la résistance française à l'extension du principe de l'A.T.R au ferroviaire n'a fait que retarder les choses sans remettre en cause le processus. Le développement du transport européen de voyageurs à grande vitesse ainsi que les projets de transport à grande vitesse pour le fret ont amplifié la dimension européenne du transport ferroviaire. L'accès des TGV à des réseaux étrangers avec la multiplication des lignes internationales à partir de la France comme les projets d'infrastructures communes (tunnel de la ligne Lyon-Turin,..) interdisent d'empêcher plus longtemps l'accès d'opérateurs étrangers au réseau français. La globalisation européenne du transport ferroviaire et l'interconnexion généralisée des réseaux conduisent inéluctablement à la coexistence d'opérateurs différents, nécessairement en concurrence, sur les réseaux européens.

Le processus de libéralisation européen ne peut être l'objet d'un jugement normatif simpliste. L'extension de la concurrence peut prendre des formes diverses, plus ou moins efficaces, plus ou moins dangereuses, et la diversité même des formes européennes d'aménagement de la concurrence dans le ferroviaire (du modèle anglais au modèle allemand par exemple) en atteste. Le problème n'est sans doute pas de se prononcer pour ou contre la concurrence dans le ferroviaire mais de proposer des formes de concurrence intéressantes quant à leurs effets en matière d'efficacité et d'équité, bref d'établir les bases d'un modèle européen de transport ferroviaire concurrentiel.

Ce processus peut avoir un certain nombre d'avantages parce qu'il prend en compte des problèmes jusque là non résolus. Il a ainsi été l'occasion de redéfinir les relations Etat-entreprise en matière d'infrastructures, que la crise financière de la SNCF contraignait à revoir. La redéfinition s'est faite dans un sens d'efficacité et d'équité : la « gestion » des infrastructures ferroviaires par la SNCF signifiait jusque là que c'était l'entreprise qui décidait de la consistance du réseau, du moins hors TGV, et les imposait de fait à la Nation¹⁰. Compte tenu du caractère structurant des infrastructures pour l'ensemble de la société, on voit mal comment un acteur particulier, soumis à une logique particulière, sa logique d'entreprise, pouvait décider légitimement, et sur le plan de l'efficacité et sur celui de l'équité, du niveau et du contenu des infrastructures. Ce ne peut être qu'à la collectivité, qui les finance en dernier ressort, de décider des objectifs et des moyens des infrastructures de transport donc, de fait, de la politique des transports.

¹⁰ Certes, formellement, la consistance du réseau était de la compétence du ministère des Transports. Dans la réalité, le poids de la SNCF, la permanence de ses directions, l'appui des responsables publics locaux toujours prêts à défendre "leurs" lignes ou à exiger des dessertes améliorées, faisaient de la SNCF l'aménageur de fait du réseau ferroviaire.

L'ouverture à la concurrence peut permettre de réduire certains gaspillages de la gestion bureaucratique¹¹ comme à mieux adapter l'offre à la demande des usagers, alors que le système précédent procédait surtout de la filière "inversée".

En revanche toute concurrence n'est pas efficace et saine comme le montre avec éclat le fonctionnement de la concurrence dans le fret, routier, ferroviaire et fluvial, de marchandises. La condition première pour faire produire à la concurrence des effets systémiques globalement positifs est que son organisation tienne compte des spécificités du ferroviaire.

Spécificité du ferroviaire, gestion marchande et concurrentielle

Dans le modèle des années 60, la politique du fer découlait de la définition du transport ferroviaire comme activité de service public et de l'identification entre entreprise publique et service public. Ce choix se fondait sur des considérations économiques et politiques, en décidant que dans le domaine concerné :

- la logique économique était seconde par rapport à une logique politique ; le service public était moyen de la cohésion sociale et assurait à tous les membres de la société, en tant que citoyens, des prestations de base indispensables à cette intégration sociale. En particulier, le ferroviaire était moyen de l'aménagement du territoire et créateur de lien social.

- la logique économique ne disparaissait pas pour autant mais ne pouvait s'identifier à une logique marchande ; si le service public intégrait des éléments de logique marchande (via le calcul économique public notamment) il avait un rôle économique qui dépassait le marché, d'une part en répondant à certaines de ses limites (la prise en compte des effets externes notamment), d'autre part en encadrant le marché (le transport est une activité structurante).

La politique européenne du fer rompt avec ce modèle. Elle réduit les activités de service public à celles de service universel¹² et étend considérablement le rôle de la régulation marchande et concurrentielle. La spécificité de la concurrence dans le ferroviaire pose alors deux types de questions :

- les principes qui fondaient l'organisation antérieure sont-ils aujourd'hui obsolètes et peuvent-ils être remplacés par ceux de concurrence pour assurer un développement soutenable du rail tenant compte de l'ensemble de ses spécificités ?

- les modes de concurrence choisis tiennent-ils compte des spécificités du ferroviaire de façon à organiser une concurrence efficiente et non ruineuse et les spécifications introduites dans la politique de la concurrence appliquée au ferroviaire peuvent-elles se limiter à ce qu'inclut la politique européenne : obligations de service universel, financement étatique des infrastructures, possibilité d'une gestion unifiée des infrastructures ?

Les spécificités du transport ferroviaire peuvent être regroupées en spécificités du produit et spécificités du processus de production. Une première singularité (relative) du transport

¹¹ La SNCF est souvent décrite par les sociologues des organisations comme un monstre bureaucratique, une firme ultra-compartmentée, disposant d'un encadrement pléthorique, organisée en multiples niveaux de responsabilité ce qui aboutit à une déresponsabilisation générale, ...

¹² La gestion du fer doit tenir compte de cet aspect, en particulier via des financements au coup par coup de missions de service universel, mais ne peut se définir sur cette base de service public. Pour une étude plus approfondie des rapports service public – service universel dans le cas du ferroviaire, cf. C.Barrère, Gestion publique et gestion marchande du transport ferroviaire, in Le service public en crise (2), Sciences de la société, n° 43, Février 1998, Presses universitaires du Mirail et Barrère C, Bibault E, Debatisse D, Jubenot MN, "Les conséquences de la séparation comptable entre gestion de l'infrastructure et gestion de l'exploitation ferroviaires", Rapport pour le Comité Central d'Entreprise de la SNCF, Paris, 1996.

ferroviaire est que son produit, comme celui de toute activité de transport, ne peut être mesuré par les seuls indicateurs marchands. Les prix du transport, les profits qu'il dégage ou les pertes qu'il subit ont certes des conséquences mais ne peuvent être considérés comme des indicateurs adéquats et exclusifs de l'efficacité du système de transport. En tant qu'infrastructure générale de l'activité économique, le système de transport génère en direction de l'ensemble de l'économie de multiples effets externes, des effets externes négatifs certes (pollution,...) mais fondamentalement, d'abord, de multiples externalités positives. Au niveau du fonctionnement, le transport en tant qu'activité est élément du fonctionnement économique et social courant ; au niveau des structures, le transport en tant que réseau d'infrastructures a un effet structurant sur la localisation et les échanges. De même, la liaison transport - reste de l'activité économique fait que les conditions de fonctionnement du secteur du transport sont très largement déterminées par celles de l'économie. Cela a des conséquences décisives sur les taux de rentabilité du secteur et les conditions de la concurrence interne au secteur, notamment entre rail et route.

Ces remarques générales prennent d'autant plus d'importance que les mutations que connaissent les sociétés contemporaines donnent un rôle accru au secteur des transports. L'approfondissement d'une production à base technologique et le développement d'une société de services, industrialisés et non industrialisés, accroissent les interdépendances et la division du travail. La globalisation des marchés intègre des systèmes productifs nationaux qui gardaient jusque-là une grande autonomie. Cette intégration systémique donne un fonctionnement économique beaucoup plus complexe et celui-ci suppose des appareils de gestion beaucoup plus développés, dont le système des transports. Elle lie fortement la compétitivité des firmes et des nations à la qualité de ces appareils et infrastructures de gestion (gestion de la main d'oeuvre, systèmes de formation, appareils financiers, systèmes de communications,...).

La seconde série de singularités du transport ferroviaire tient à son processus de production. Deux données essentielles sont ici à considérer :

a) tout service de transport est le produit d'un "système" de transport. Par rapport à l'exploitation d'une simple liaison, celle d'un réseau laisse apparaître des effets de dimension et de complémentarité des services offerts¹³. Elle favorise l'apparition d'externalités¹⁴. En outre, le fonctionnement et la dynamique des sous-systèmes (rail, route,...) sont interdépendants. La dynamique du rail n'a pas de sens indépendamment de celle de la route et les effets d'une politique du rail ne peuvent être appréciés qu'en relation avec une politique des autres modes de transport.

b) le processus de production de transport ferroviaire est caractérisé par le poids de ses immobilisations et infrastructures, poids élevé et croissant du fait de la rareté de

¹³ L'accroissement du trafic dans un réseau peut provenir d'un effet de dimension, effet indirect de densité lié à l'élargissement du réseau (ouverture de nouvelles liaisons, augmentation de la fréquence sur une ou plusieurs liaisons, ...). La faiblesse du trafic et de la distance parcourue au niveau d'une ligne peut être compensée par des gains de dimension au niveau du réseau, la ligne « rabattant » du trafic sur les liaisons préexistantes. Au-delà des effets de dimension, la mise en réseau du service de transport permet également de dégager des effets de complémentarité. Le caractère multiple de l'offre de transport, constituée par l'articulation de plusieurs liaisons, est à l'origine des économies d'envergure. Celles-ci traduisent le fait que la production conjointe de plusieurs biens ou services différents entraîne des coûts inférieurs à ceux qui seraient enregistrés si ces mêmes biens ou services étaient produits de manière disjointe.

¹⁴ L'utilité que retire un consommateur de la consommation d'un bien augmente en fonction du nombre de consommateurs consommant ce même bien. La satisfaction des usagers du transport augmentera en fonction de la taille du réseau, exprimée par la fréquence et le nombre de liaisons desservies.

l'espace¹⁵. La lourdeur des infrastructures oblige la collectivité à participer à leur financement mais, compte tenu de ce qui précède, implique que la politique des infrastructures ferroviaires s'insère dans une politique globale des transports.

Les remarques précédentes conduisent à penser que l'on ne peut transférer purement et simplement une logique marchande de fonctionnement et de régulation au secteur du transport ferroviaire. Au-delà du problème public-privé, il convient de remonter en amont au problème marchand-non marchand. Cela ne veut pas dire qu'une extension de formes marchandes n'est pas envisageable mais qu'elle pose le problème de la cohérence, de l'unité entre formes marchandes et non marchandes de gestion du secteur, et donc suppose des politiques et un projet global. Nous examinerons les conséquences qui en découlent, dans un premier temps, pour l'appréciation de la séparation entre gestion des infrastructures et gestion de l'exploitation, dans un second temps pour celle d'une gestion concurrentielle de l'exploitation.

2 DE L'INTÉGRATION À LA SÉPARATION

La séparation européenne entre infrastructure et exploitation ne résulte pas principalement de la supériorité intrinsèque de ce mode d'organisation (clarification des rôles des différents opérateurs) mais se justifie avant tout comme condition de la mise en place d'une exploitation concurrentielle. Une première approche de la pertinence de la "désintégration" du système de gestion du fer bute sur deux considérations contradictoires : d'un côté, le modèle traditionnel du fer s'est constitué, dans la plupart des pays, comme modèle intégré et cela doit bien correspondre à une certaine logique ; de l'autre, les autres modes de transport, fluvial, routier, aérien, sont des systèmes non intégrés. Il convient de ce fait de s'interroger sur la logique institutionnelle historique de cette exception et sur les conditions de sa remise en cause.

Du modèle intégré du chemin de fer...

A la naissance du chemin de fer comme nouveau secteur industriel, les compagnies de chemin de fer sont intégrées verticalement à l'exception de la fabrication des biens d'équipement (locomotives, rails,...). Elles sont maître d'oeuvre de l'infrastructure, possèdent le matériel roulant et les constructions nécessaires (gares, ateliers de maintenance,...), assurent l'exploitation, organisent le travail et gèrent le personnel, commercialisent leurs produits. Elles coordonnent l'ensemble complexe des opérations nécessaires pour faire fonctionner un réseau privé. Le secteur est donc régi par une coordination administrative

¹⁵ La mise en place d'un système de transport qualitativement nouveau comme le TGV représente des investissements énormes dont certains auront des effets positifs pendant des décennies et devraient en toute logique être amortis sur des périodes équivalentes. Ce qui voudrait dire que les sommes empruntées pour les financer devraient être remboursées sur une durée analogue. Comment imaginer des remboursements sur des dizaines d'années à des taux d'intérêt de l'ordre de 10% ? La modification du tracé du TGV Méditerranée pour épargner l'environnement dans les vallées de la Drôme et de la Durance représente ainsi un surcoût évalué à 25 M de f en 1993. La rentabilité du projet, estimée précédemment à 9,5% - ce qui permettait d'envisager sa mise en oeuvre rapide - retombe du coup en-dessous de 8% et devient périlleuse à financer en période de forts taux d'intérêt réels.

dominante et une coordination marchande réduite (relations fournisseurs de matériel - compagnies, ...) ¹⁶.

L'intégration ne relève pas d'un processus de concentration comme cela a été le cas dans d'autres domaines (des firmes intégrant progressivement l'amont, l'approvisionnement ou l'aval, notamment la distribution) mais a pour première raison les conditions d'émergence d'un secteur nouveau : il faut coordonner un ensemble de conditions, développer une stratégie cohérente et le marché ne peut suffire à cette coordination. Cela est attesté par le fait que le recours à une coordination administrative presque absolue a représenté une contrainte qui a freiné l'essor du chemin de fer en obligeant les compagnies à mobiliser des sommes colossales pour l'époque.

Si, par la suite, la structure du secteur n'évolue pas vers une spécialisation autour des stades successifs du processus de production et des diverses opérations qu'ils comportent (des fournisseurs de rails, des fournisseurs de matériel, des constructeurs de voies, des exploitants, des régulateurs, des distributeurs, ...) c'est en raison de contraintes technologiques dans un secteur à fortes interdépendances (compatibilité entre matériel et infrastructures, lien entre équipements et offre commerciale, rôle de la maintenance,...) et dans lequel les problèmes de sécurité étaient décisifs. La coordination entre un nombre très important d'opérations très diverses était trop problématique pour pouvoir se faire par des relations externes marchandes compte tenu des instruments de coordination marchande qui existaient à l'époque (contrats standards et peu précis ne permettant pas une spécification des exigences techniques ou trop coûteux à mettre en place).

L'intégration a permis une gestion centralisée. La taille des firmes est considérable et toute erreur a, par ses effets indirects liés à l'interdépendance technique, un coût important. En même temps, les décisions journalières à prendre sont infiniment plus nombreuses que dans les entreprises, même grandes, des autres secteurs : du fait de l'éparpillement spatial qui induit des problèmes de communication, du fait de la variété des activités (vente, transport, entretien du matériel, personnel, communications, stockage des marchandises, gestion d'infrastructures de nature différente - lignes électriques, rails, ponts, ...). Le besoin d'une organisation précise et détaillée pour coordonner des flux de trafic se fait sentir. L'accroissement des tailles et la constitution de véritables réseaux accroît les interdépendances mais modifie la forme d'intégration de la gestion, qui s'accompagne d'une décentralisation, à l'intérieur des compagnies.

L'intégration permet de mettre en place des modalités spécifiques de gestion du temps. La lourdeur des immobilisations et les interdépendances technologiques impliquent programmation des investissements dans le temps et donc, plus largement, planification de l'activité future de l'entreprise. La coordination administrative des décisions dans le temps supplante la coordination inter-temporelle purement marchande, la succession aléatoire de transactions marchandes. Elle le fait d'autant plus facilement que le coût d'organisation de contrats à terme complexes s'avère supérieur à celui de la coordination interne parce que ces contrats sont peu développés et que les formes institutionnelles de leur gestion (instruments juridiques, tribunaux de commerce,...) sont encore embryonnaires.

Ainsi, l'intégration des deux gestions, celle de l'infrastructure et celle de l'exploitation, répond à deux types de problèmes d'efficacité, des problèmes d'efficacité technique et des problèmes d'efficacité organisationnelle :

- les raisons liées à l'efficacité technique

Elles concernent l'allocation des ressources, d'un point de vue statique et d'un point de vue dynamique. L'expérience du chemin de fer montre que, dans la phase de mise en place de

¹⁶ Confer A.Chandler, "Le rôle de la firme dans l'économie américaine", in F.Perroux et F.BlochLainé, "L'entreprise et l'économie du XX^e siècle", PUF,1966.

ce nouveau moyen de transport, l'intégration des infrastructures et de l'exploitation développe des économies d'envergure. Elle permet en effet une coordination technique entre les différents facteurs de la production ainsi qu'entre la production et la commercialisation du service de transport. Un centre de décision unique peut définir les normes à respecter en matière de construction des infrastructures, d'acquisition des matériels de traction, de conditions d'utilisation des infrastructures, d'aménagement de la sécurité,... et y harmoniser la politique commerciale. Faute de cette coordination, dans un contexte d'innovation, le développement du transport ferroviaire aurait été plus lent.

- les raisons liées à l'efficacité organisationnelle

On peut imaginer que l'opérateur d'infrastructure et l'opérateur de transport soient deux entités distinctes amenées à coopérer via le marché. Les limites de ce système, en phase de développement du chemin de fer, sont à chercher du côté de la mise en place des infrastructures. Une première limite est que les infrastructures correspondent à des investissements lourds et à durée de vie très longue. Le risque pour l'investisseur est donc considérable et il ne le prendra que s'il a une garantie de retour de son capital. Le marché ne peut lui fournir cette garantie. Qui dira que les infrastructures trouveront preneur et à un prix (le péage) permettant de rentabiliser leur production, alors que la demande pour un service nouveau est largement imprévisible ? Il faut que l'opération de « production » d'infrastructures s'accompagne d'une estimation des recettes que l'exploitation dégagera, sur longue période, et seule la firme intégrée peut se livrer à ce calcul parce que, seule, elle peut planifier en même temps production et utilisation de l'infrastructure¹⁷. Une deuxième limite porte sur la détermination du péage éventuel. Le « rendement » de l'infrastructure dépend de son utilisation et est marqué par des économies de densité. Une voie ferrée qui ne voit passer qu'un seul train dans la journée ne coûte pas sensiblement moins cher, en frais d'installation et d'entretien, que lorsqu'elle voit passer n trains. Le producteur d'infrastructure n'a donc pas de base objective indiscutable pour fixer son péage dans un contexte de démarrage d'un secteur nouveau marqué par l'incertitude du volume des services de transport consommés. Cette absence de norme ouvre la porte à des comportements opportunistes de la part des deux échangistes, responsable de l'infrastructure et exploitant, chacun cherchant à accaparer le bénéfice des économies de densité. Une troisième limite vient renforcer la précédente. Comme les infrastructures forment un monopole naturel, l'offreur d'infrastructure doit être unique. Cela renforce le risque de comportement opportuniste de sa part et incite les sociétés d'exploitation à n'exploiter qu'à condition d'avoir la maîtrise de l'infrastructure. De ce fait, le besoin d'intégrer infrastructure et exploitation, alors que l'infrastructure constitue un monopole naturel, conduit logiquement à l'entreprise unique, monopole intégré de l'infrastructure et de l'exploitation.

Le chemin de fer s'est ainsi trouvé doté d'une gestion intégrée, singulière par rapport à celles qui règnent dans les autres modes de transport.

... aux conditions de remise en cause de l'intégration comme mode de coordination de la gestion de l'infrastructure et de celle de l'exploitation

L'appréciation, en termes d'efficacité (les aspects d'équité seront abordés plus loin en relation avec la question du service public), de la séparation, sera menée en distinguant les problèmes d'efficacité technique et ceux d'efficacité organisationnelle.

¹⁷ C'est pourquoi la séparation passe aujourd'hui par une production étatique des infrastructures.

Séparation et efficacité technique

Les arguments qui résultent de l'expérience historique d'émergence du chemin de fer ne jouent plus à partir du moment où les technologies sont stabilisées¹⁸. L'adaptation réciproque infrastructures/exploitation n'implique plus de choix techniques précis et multiples. En revanche, ils redeviennent d'actualité en cas de progrès technologique. En effet, le transport ferroviaire ne constitue pas seulement un réseau mais aussi un système : les problèmes de sécurité ont bien montré que celle-ci résultait d'un ensemble fonctionnant en système et que l'on ne pouvait traiter un élément indépendamment de son insertion dans ce système. Quand le système se reproduit à l'identique, il n'y a pas de problème. S'il évolue, il doit évoluer de façon cohérente. Le système TGV manifeste bien l'intérêt d'une conception unitaire de l'offre de transport, avec liaison étroite entre exploitation et nouveau type d'infrastructure. A l'inverse, l'expérience du tunnel sous la Manche (avec les dysfonctionnements subis et l'absence de politique cohérente du transport grande vitesse sur Londres – Paris) montre les inconvénients de structures faiblement intégrées.

Le problème en cas de séparation devient celui de la conservation des synergies indispensables. Une organisation purement marchande, des contrats de location d'infrastructures étant passés et chacun agissant ensuite de façon autonome, serait dangereuse. L'accès à l'infrastructure doit être strictement réglementé, par l'imposition de normes et d'équipements déterminés, dans le cadre de l'attribution des licences d'exploitation et dans celui des cahiers des charges imposés aux entrants. Cela revient à donner à l'Etat, paradoxalement, un rôle accru. Ce n'est plus une entreprise publique autonome mais une administration qui décidera des conditions techniques d'exploitation. En cas de mutation technologique, des programmes Etat/gestionnaire de l'infrastructure/sociétés d'exploitation devraient être établis pour coordonner la mise en œuvre des changements dans les infrastructures et dans l'exploitation et décider des investissements et de leur financement. Ils impliqueraient de substituer aux relations normales de concurrence entre sociétés d'exploitation et aux relations de marché entre offreur d'infrastructure et demandeur des relations de coopération. Là encore le rôle de l'Etat est accru par rapport à celui de l'entreprise publique, y compris en matière de choix technologiques, ce qui souligne l'importance de politiques cohérentes et globales (multimodales) du transport.

Séparation et efficacité organisationnelle

Paradoxalement, la séparation conduit à renforcer le poids de l'administration. M.Boiteux, fin connaisseur de l'entreprise publique, s'étonne ainsi¹⁹ de cette solution. Il fait remarquer que l'on critique le monopole public pour sa bureaucratisation, son éloignement de la logique du marché et, notamment, son peu de souci de sa clientèle, mais que l'on met en place un système dans lequel le gestionnaire d'infrastructure sera entièrement coupé de la clientèle finale par l'écran que constitueront les sociétés d'exploitation. L'Etat, responsable de la plupart des décisions de fond, sera lui aussi soumis à la logique bureaucratique, et l'on peut craindre que les contraintes politiques qui pèsent sur les décideurs gênent la définition d'une politique des transports cohérente et son application dans le temps.

¹⁸ Il faut cependant noter que l'Europe des transports ferroviaires impliquera des procédures de normalisation intra-européenne passant par des accords communautaires publics. En Europe, il existe déjà treize systèmes différents de commande/contrôle qui doivent cohabiter, nécessitant souvent des dispositifs, plus ou moins coûteux, de doubles équipements.

¹⁹ M.Boiteux. "Concurrence, régulation, service public. Variations autour du cas de l'électricité", Futuribles, n°205, janvier 1996.

Les principaux problèmes d'efficacité organisationnelle concernent les relations entre opérateurs au sein d'un système de transport non intégré et notamment les coûts de transaction correspondants. Le problème se posera surtout en cas de mutation du système technique du transport, mutation qui n'est pas illusoire si des politiques du fret sont mises en place (développement d'un TGV-fret, développement du projet Commutor et du transport combiné). Le marchandage autour des contributions de l'infrastructure et de l'exploitation peut être coûteux. Cela renforce le besoin d'une programmation des politiques du transport, d'un schéma national des infrastructures de transport, avec des accords de long terme entre l'ensemble des opérateurs, afin de limiter les risques d'instabilité que porte le développement de la logique marchande.

La répartition des charges en période normale peut aussi être source de conflits entre administration responsable des infrastructures, gestionnaire de l'infrastructure et sociétés d'exploitation. L'exemple des investissements d'entretien aujourd'hui est significatif²⁰. En cas de modernisation (changement du système de sécurité, du type de rails,...) est-ce de la gestion de l'infrastructure et du coût d'entretien ou est-ce de l'investissement, du développement de l'infrastructure ? Ou établir la différence ? Le partage n'est évidemment pas neutre et peut donner lieu à de multiples effets pervers comme le montre actuellement le cas de l'île de France²¹.

Ces considérations montrent l'importance des risques de comportements opportunistes engendrés par le marchandage marchand. S'ils sont particulièrement forts en cas de changements technologiques parce qu'ils supposent des renégociations entre partenaires, ils peuvent aussi intervenir en période normale. Les sociétés d'exploitation peuvent développer, par rapport à l'Etat, des politiques de chantage au péage, menaçant de renoncer à l'exploitation si le péage n'est pas réduit. Dans ce cas la couverture des investissements effectués ne se fait plus, les infrastructures sont inutilisées et l'Etat est perdant. Pour éviter cela, il convient que l'accès à l'infrastructure corresponde pour les compagnies d'exploitation à des engagements longs, avec des systèmes de pénalités en cas d'abandon d'exploitation avant terme. Inversement, l'accès long est une garantie pour les sociétés de transport puisqu'il leur garantit l'efficacité de leurs investissements, investissements importants en matière commerciale et qui ne se rentabilisent qu'à moyen ou long terme. Un système qui impose et garantit des accès longs réduit l'opportunisme et économise des coûts de transaction.

²⁰ La situation de crise financière de la SNCF fait que le renouvellement et le gros entretien de certaines lignes ne s'effectue plus, ce qui en fin de compte est plus coûteux car il faut multiplier l'entretien courant. Les opérations dites de "régénération" des lignes sont freinées. Or, sur des lignes peu chargées, la régénération supprime pratiquement tout coût d'entretien pendant 15 ans. Au contraire, les lignes non remises à niveau se révèlent très coûteuses en entretien. Dans le nouveau système, un marchandage peut intervenir entre administration et gestionnaire de l'infrastructure. Il y aura d'abord lieu de savoir dans quelle catégorie rentrent les opérations de régénération : sont-elles à la charge de l'administration en tant qu'investissements normaux de remise à niveau des infrastructures (ce qui serait le plus normal) ou à la charge du gestionnaire ? Dans le premier cas, ce dernier a intérêt à ce que soient multipliées de telles opérations qui diminuent ses coûts d'entretien courant. En tout état de cause, comment sera défini le niveau de ces opérations ?

²¹ On y distingue en effet investissements normaux et investissements spéciaux. Les investissements normaux comprennent les investissements d'entretien, d'amélioration des structures existantes, de renouvellement du matériel roulant. Ils sont financés par la SNCF et la RATP. Les autres investissements sont appelés investissements spéciaux et inscrits au contrat de plan Etat/région. Ils sont financés à 40% par l'Etat, 40% par la région et 20% en prêts bonifiés par la région. Le résultat, selon nombre d'observateurs, est que les opérateurs, RATP et SNCF, tendent à privilégier les investissements lourds considérés comme des investissements spéciaux et, à ce titre, bénéficiaires de financements publics.

La détermination du péage d'infrastructure

La détermination du péage est un élément décisif de la relation gestionnaire de l'infrastructure-sociétés d'exploitation. On peut évidemment imaginer de fonder objectivement ce péage sur un calcul rationnel indiscutable. La réalité est différente.

L'application de la théorie moderne du calcul économique public au ferroviaire impliquerait que, pour obtenir un optimum social de premier rang, le prix payé pour l'utilisation du transport soit égal à son coût marginal social. Les éléments constitutifs des coûts de transports sont les coûts directs liés à l'infrastructure, les coûts directs liés à la circulation des véhicules, les coûts indirects et effets externes (effets sur la congestion de la circulation, coût des accidents, nuisances et pollutions, ...). Le principe d'égalisation du prix au coût marginal social est cependant d'application fort délicate :

- la première difficulté d'application vient de la grande difficulté à mesurer le coût marginal social du fait que toute une partie des coûts échappent à tout enregistrement marchand.

- la deuxième difficulté vient de l'interaction entre les consommations de transport et de leur effet sur les coûts. C'est, en premier lieu, le problème des coûts de congestion²². Faire payer le coût normal, en cas d'encombrement, n'a plus de sens, mais faire payer le coût d'encombrement est impossible. Le « coût normal » d'utilisation de l'infrastructure se mue brutalement en un « coût de crise » extraordinairement volatile de sorte que le principe de tarification échoue. C'est, en second lieu, le problème des externalités de réseau, externalités d'offre et de demande. L'estimation des coûts et avantages, pour un utilisateur ou pour un segment, dépend des conditions globales de définition (périmètre, consistance, interconnexions,..) et d'utilisation du réseau.

- la troisième difficulté consiste à attribuer la charge du prix. Elle se décompose elle-même en deux questions. En premier lieu, la tarification au coût marginal ne permet pas nécessairement l'équilibre financier de l'exploitation car ces coûts sont plutôt décroissants (sauf cas de congestion). On peut donc envisager de continuer à tarifier au coût marginal tout en confiant à la puissance publique le soin de compenser financièrement le déficit ainsi occasionné. En second lieu, la définition d'un prix à payer n'indique pas qui doit en subir la charge. A la notion de coût social (marginal ou pas) doit correspondre celle d'avantage social. Si l'utilisateur est défini comme le seul bénéficiaire du service de transport, il est normal de lui faire subir la charge (sous réserve du problème précédent). Si, par contre, l'utilisateur n'est que le bénéficiaire direct ou apparent du service, d'autres acteurs bénéficiant aussi, indirectement ou partiellement, du service, il peut paraître conforme et à l'efficacité économique (afin que les décisions et les choix soient efficaces en comparant coûts et avantages) et à l'éthique (afin que le bénéficiaire supporte le coût exact du service obtenu de la collectivité) que ces bénéficiaires indirects soient appelés à contribution.

Ces difficultés s'aggravent quand la tarification doit tenir compte de l'efficacité sociale comparée de différents modes de transport et deviennent gigantesques si l'on s'efforce de mettre en oeuvre une politique volontariste d'orientation des transports. La présence de multiples objectifs (tenir compte des externalités, lutter contre les effets de congestion, permettre une certaine redistribution,..) a conduit la théorie économique à proposer une tarification complexe, passant par une pluralité d'instruments. Celle-ci est, de ce fait, impossible à confier au marché, en laissant le libre jeu de l'offre et de la demande aboutir à un prix.

²² Tant que le trafic est fluide, ces coûts sont nuls et le coût supplémentaire d'une unité de transport est faible alors que le seuil de saturation déclenche une montée brutale de ces coûts.

Le caractère discrétionnaire, inévitable, du péage crée des dangers d'arbitraire non négligeables du fait de ses conséquences sur la rentabilité. Le niveau du péage, recette pour le gestionnaire (public) et charge pour les exploitants (publics et privés), joue sur la rentabilité de l'exploitation et la structure du péage joue sur la concurrence entre sociétés d'exploitation, en fonction de leur type de produit. En outre, le péage d'infrastructure, du fait de la structure tripartite RFF propriétaire de l'infrastructure/SNCF gestionnaire de l'infrastructure/sociétés d'exploitation se décompose en deux relations, celle du propriétaire et aménageur (donc investisseur) et du gestionnaire, celle du gestionnaire et des exploitants.

L'évaluation et la facturation des coûts d'infrastructure peuvent permettre d'opérer une segmentation verticale du domaine du ferroviaire en introduisant de la rentabilité dans l'exploitation et des pertes dans l'infrastructure, pertes éventuellement compensées par du financement public, direct ou indirect (via la relation RFF/SNCF) ou conduisant à des abandons de segments du réseau²³. D'autre part, les difficultés du gestionnaire de l'infrastructure que resterait la SNCF (y compris via les difficultés internes que la régression de l'infrastructure ne manquerait pas d'amener) rejailliraient sur l'activité d'exploitation et mettraient l'entreprise en mauvaise situation face à la concurrence de nouveaux entrants. Les risques d'arbitraire dans la détermination du péage sont d'autant plus grands que l'organisme créé (RFF) est limité aux seules infrastructures ferroviaires. Or, une partie du caractère "inéluçtable" des déficits de la SNCF pendant des années est venu de ce que l'entreprise était "coincée" entre, à l'amont, de très lourdes immobilisations, et, à l'aval, une concurrence très inégale de la route, en particulier pour le fret. La mise en place d'un péage d'infrastructures pour le ferroviaire sans toucher au problème des infrastructures routières serait économiquement aberrant. Qu'il s'agisse de mise en place ou de gestion des infrastructures, les décisions publiques (de l'État et des collectivités territoriales) pour le fer et pour la route doivent être coordonnées et résulter de choix explicites.

Le péage peut également être utilisé pour opérer une segmentation horizontale en introduisant de la rentabilité dans certains segments du transport. Il peut être sous-évalué sur certaines parties du réseau et surévalué sur d'autres de façon à créer ou à amplifier des rentabilités différentielles. Cette possibilité est d'autant moins imaginaire que le calcul du coût de l'utilisation d'une infrastructure n'a rien d'évident et impose de recourir à des conventions, des clés de répartition de charges communes, précisément du fait de l'élément d'interdépendance que représente le réseau. Et les divers segments peuvent donner naissance à des pratiques différentes de tarification : la tarification de l'utilisation d'infrastructures en zone urbaine très concentrée peut différer de celle de l'accès à des infrastructures sous-utilisées ; la tarification de l'usage pour le fret peut différer de celle de l'usage pour le transport voyageur,... Il importe que les politiques de tarification soient transparentes mais qu'elles puissent s'inscrire dans des schémas volontaristes d'orientation des transports, au niveau national et au niveau européen. L'illusion d'un péage "vrai", le refus d'un péage simple résultat d'un marchandage entre opérateurs en fonction de leur puissance financière et le besoin d'un péage incitateur sont renforcés par les spécificités de la concurrence intermodale. Anne Perrot [Perrot 1995] a pu montrer que les coûts de

²³ Il convient de prêter une grande attention à ce type de redistribution, interne à un secteur, des charges et profits car il prend de plus en plus d'importance dans les formes modernes de concurrence, comme en attestent les cas de l'informatique ou ... du transport routier.

changement de réseau pour les utilisateurs²⁴ et l'existence de « biens systèmes » combinant plusieurs services différents²⁵ tendaient à figer les partages entre modes de transport ou à les faire évoluer en faveur du plus utilisé et au détriment de celui qui est minoritaire. Cela bloque les possibilités de choix ultérieurs et peut conduire à la pérennisation de situations non optimales voire de situations de plus en plus inefficaces.

3 L'EXPLOITATION CONCURRENTIELLE DE SERVICES DE TRANSPORT

Nous nous demanderons d'abord si le passage d'une exploitation de monopole public à une exploitation concurrentielle, avec son corollaire la séparation entre gestion de l'exploitation et gestion de l'infrastructure, améliorera l'efficacité du transport ferroviaire. Nous esquisserons ensuite leurs conséquences sur la satisfaction des objectifs de service public.

L'efficacité d'une exploitation concurrentielle

La possibilité d'aboutir à une parfaite contestation des marchés de transport ferroviaire est douteuse. Les coûts irrécupérables ne se limitent en effet pas aux coûts d'infrastructure pris en charge par l'Etat. Un entrant doit opérer un investissement commercial qui, si l'entrée tourne mal, se révèle définitivement perdu. L'exemple du transport aérien montre qu'au bout d'un certain temps l'entrée se limite à des repartages entre grandes compagnies, seules à même de soutenir les investissements nécessaires en systèmes d'information et en politique commerciale. L'entrée peut avoir des effets incitatifs utiles en obligeant les sociétés d'exploitation à innover, à améliorer le service proposé à leurs clientèles, à revoir leur mode d'organisation et de gestion. Il ne faut cependant pas imaginer que le marché atteindra sous son influence des résultats similaires à ceux de la concurrence pure et parfaite, comme dans le modèle du marché parfaitement contestable, avec production au minimum du coût global et maximisation du surplus des consommateurs. L'expérience de l'ouverture de la concurrence montre qu'on aboutit, non à une libre concurrence, mais à une situation d'oligopole différencié, chaque entreprise se spécialisant dans un sous-marché particulier, dans le cas britannique une zone géographique. Sur ce sous-marché, chaque firme exploite son avantage particulier comme monopole et tarifie, comme tout monopole, pour maximiser sa recette, égalisant coût marginal et recette marginale. La généralisation du yield management illustre parfaitement ce comportement, qualitativement distinct d'un comportement concurrentiel conduisant à l'optimum.

Deux questions principales se posent alors pour apprécier les effets en matière d'efficacité de l'accès concurrentiel au réseau : dans quelle mesure l'exploitation présente-t-

²⁴ Ils découlent d'investissements de fait. L'entreprise ne conditionnera pas ses produits de la même façon si elle utilise sa flotte de camions ou le fret ferroviaire, n'aura pas le même type de gestion temporelle des flux. De ce fait, les choix initiaux ont une certaine pesanteur et peuvent être maintenus même s'ils ne sont plus optimaux parce que le coût du changement serait supérieur au supplément d'économie réalisée. La pesanteur est renforcée par les externalités spécifiques de réseau de demande et d'offre : l'appartenance à un réseau permet d'en bénéficier mais suppose pour cela des dépenses complémentaires et le changement de réseau en fait perdre le bénéfice, dévalorisant les investissements faits.

²⁵ Cette combinaison introduit des interdépendances pour la demande ; l'utilité d'un des segments pour l'utilisateur n'est pas indépendante de l'existence des autres segments et le coût final dépend de la combinaison des segments. Elle en introduit également pour l'offre ; la compétitivité d'une offre dépend de l'existence des segments auxquels elle permet d'accéder.

elle les caractères d'un monopole naturel ; quels seront les coûts de la concurrence. En outre, le raisonnement relatif à l'efficacité de la concurrence dans l'exploitation se prolongera logiquement en prolongeant les interrogations sur l'efficacité en interrogations sur l'équité et particulièrement en étudiant la relation concurrence dans l'exploitation - service public.

Exploitation et monopole naturel

Une première limite à la supériorité de la concurrence en matière d'efficacité résulterait du caractère de monopole naturel de l'exploitation (caractère qui est admis pour la gestion des infrastructures). Pour l'exploitation ferroviaire, la sous-additivité des coûts peut provenir de raisons liées à la production ou à l'organisation, qu'il s'agisse d'économies d'échelle ou d'économies d'envergure²⁶.

Les économies d'échelle dans la production sont importantes pour la SNCF en matière d'exploitation car celle-ci est caractérisée par une haute proportion de coût fixe dans le coût total, notamment du fait du matériel roulant. Pour un train donné, l'adjonction d'un service supplémentaire (voitures/wagons supplémentaires) jusqu'à la capacité maximale de la locomotive, entraîne une croissance moins que proportionnelle du coût supplémentaire par rapport à la quantité du service offert.

La sous-additivité de l'exploitation ferroviaire peut aussi découler d'économies de réseaux. Elles proviennent de la relation entre variation de la capacité de production nécessaire et variation de la demande de façon à maximiser le taux de remplissage des convois, qu'il s'agisse du transport de voyageurs ou du fret. Comme ces économies proviennent de la densité du trafic qui permet une utilisation intensive des facteurs de production, les économies de densité dans un réseau seront d'autant plus grandes que le réseau est grand.

Les économies d'échelle dans l'organisation se manifestent lorsque l'intégration de toute l'activité au sein d'une seule firme engendre moins de coûts que le recours au marché. Dans le cas du chemin de fer une sous-additivité organisationnelle peut provenir d'économies de réseaux. En cas de trajet combiné satisfait par deux exploitants différents, la coopération entre les deux firmes rendue nécessaire par la configuration du réseau engendre des négociations donc des coûts de transaction qui varient selon les circonstances et les comportements opportunistes des deux partenaires (pouvoir de négociation, importance du trafic et de l'utilisation des lignes pour les deux sociétés, incertitude sur le futur et la fréquence des transactions).

La sous-additivité des coûts dans les réseaux peut aussi résulter de changements de routes liés à la différence de demande entre période de pointe et période creuse sur des trajets différents ou à des perturbations sur un trajet donné. L'utilisation, par un détournement du trafic, de capacités excédentaires à certains endroits du réseau est une source d'économies de réseau facilement réalisables si tous les réseaux sont sous contrôle d'une même compagnie.

Existent aussi des économies d'envergure liées au fait que le transport ferroviaire achemine, sur les mêmes infrastructures, mais aussi avec du matériel pour partie commun,

²⁶ En outre, un autre type de monopole naturel pourrait résulter d'économies d'envergure, liées à la gestion par une même firme des infrastructures et de l'exploitation, comme nous l'avons vu précédemment en discutant de l'efficacité de la "désintégration". Il pourrait également y avoir sous-additivité des coûts dans l'exploitation sans économies d'échelle, et donc monopole naturel, dans la situation très particulière où la grande firme aurait une courbe de coût moyen en U et produirait dans une zone de rendements décroissants mais où la taille du marché aboutirait à un coût supérieur en cas de production par deux entreprises, par suite d'indivisibilités. Nous laissons ce cas d'école de côté.

du fret et des passagers²⁷. La sous-additivité d'envergure qui en résulte se compose elle aussi de deux éléments : une sous-additivité technologique correspondant aux technologies de production (utilisation de facteurs communs, équilibrage du procès de production,..) et une sous-additivité organisationnelle liée à la réduction des coûts de transactions, à la diversification du portefeuille recommandée par la théorie financière pour réduire le risque²⁸, enfin à l'utilisation de facteurs intangibles dans la production de bien divers étroitement liés au facteur humain²⁹.

De telles économies de réseau, d'échelle et d'envergure, justifient traditionnellement une situation de monopole. Personne ne semble actuellement capable de se prononcer sur leur niveau. Il semble bien qu'elles soient non négligeables si bien qu'il est plus économe que les infrastructures soient utilisées et par le transport de fret et par celui de voyageurs, que l'exploitation concerne en même temps le fret et les voyageurs, qu'une seule entreprise gère la totalité du réseau. Le passage à une exploitation concurrentielle, s'il présente des avantages en matière d'incitation, a alors un coût non négligeable en perte d'économies d'échelle et d'envergure. Il est regrettable qu'aucune étude précise n'ait été engagée pour les mesurer (alors que la déréglementation et l'ouverture à la concurrence sont avancées au nom de l'efficacité économique)³⁰ et qu'aucune politique n'ait été envisagée pour limiter ces pertes. On peut ainsi imaginer de chercher à conserver, au moins en partie, avec des gestions séparées et fractionnées, les avantages de l'internalisation. Pour cela, il faudrait des contrats à long terme afin d'éviter des renégociations coûteuses, liées aux risques de comportement opportuniste des contractants, particulièrement dans un contexte de fortes mutations des marchés du transport.

Les coûts de la concurrence

La déréglementation du transport aérien nous a appris que les coûts systémiques de la concurrence pouvaient être élevés. L'ouverture d'un marché conduit fréquemment à des pratiques de prix de prédation, dans le but d'accaparer rapidement des parts de marché et d'enclencher des dynamiques irréversibles, bloquant l'entrée d'autres concurrents. Ces prix de prédation peuvent être financés par des subventions croisées tirées de surprofits obtenus dans d'autres secteurs. De ce fait, l'entrée est rapidement monopolisée par des groupes importants disposant de bases arrières mais peut aussi donner lieu à guerre de prix et faillites, avec le coût économique et social qui en dérive. De même peuvent être observées des entrées opportunistes. Des compagnies aériennes (cela a été la stratégie dominante des compagnies charters) se proposent de desservir des destinations lorsque la demande est suffisamment forte pour assurer un remplissage quasi-total des appareils et les abandonnent en période de faible demande. On peut imaginer des pratiques analogues dans le chemin de

²⁷ La complémentarité voyageurs/fret se traduit par exemple par l'existence de locomotives mixtes, capables de passer d'une tâche à l'autre en économisant du capital.

²⁸ Dans l'offre de service de transport ferroviaire, la demande est souvent fluctuante. Ceci induit plus de contraintes et de pertes pour le transporteur spécialisé dans l'offre d'un service que pour le bi-offreur (passagers et fret).

²⁹ L'apprentissage fait dans une technique a des effets dérivés et raccourcit la durée d'apprentissage dans les techniques connexes liées à la production de l'autre bien ou service.

³⁰ La mise en évidence d'un déficit important de la SNCF ne peut tenir lieu d'étude précise. Le déficit comptable amalgame des déficits hétérogènes. La création de RFF et l'annulation d'une partie de la dette ont d'ailleurs brutalement fait disparaître la plus grande partie du déficit. Pour une étude détaillée, cf. Barrère C, Bibault E, Debatisse D, Jubenot MN, op. cit., ch. 1, 1.2.2 et ch. 5 et cf. C.Barrère et D. Debatisse : " Fret SNCF : to be or not to be ?" Revue Transports n°376. Mars-avril 1996.

fer, soumis lui aussi à des coûts fixes importants et des coûts marginaux très faibles. La réglementation de l'entrée devrait empêcher de telles pratiques en obligeant les entrants potentiels à assurer des services définis, avec des engagements de fourniture régulière et durable. Le contenu du cahier des charges est ici décisif. Plus largement, le risque d'entrée opportuniste peut être maîtrisé à condition de ne pas concevoir l'ouverture à la concurrence comme pure déréglementation. La concurrence doit être encadrée, organisée, assainie, d'autant que la logique concurrentielle développe des facteurs d'instabilité. Le contexte institutionnel et réglementaire peut accroître ou réduire cette instabilité. Ainsi, l'entrée opportuniste sur le marché est facilitée si le matériel roulant peut être loué plutôt qu'acheté comme l'a montré de façon éloquente la déréglementation aérienne³¹.

La réglementation de la concurrence doit éviter que des entrants sélectifs proposent des prestations limitées peu coûteuses, prennent ainsi suffisamment de voyageurs aux services plus chers pour leur faire enregistrer des pertes, les éliminer, prendre leur place quitte à augmenter par la suite leurs tarifs. Ce phénomène, courant dans le secteur du transport, et qui s'explique par les indivisibilités de la technologie ferroviaire, peut être évité en taxant l'exploitant à faible coût. Cela implique de reconnaître à des autorités (Etats, responsables d'une politique communautaire des transports,..) le droit d'intervenir dans le fonctionnement du marché, ce qui va à l'encontre de la logique libérale. De même, convient-il, lors de l'allocation des sillons, de rechercher l'efficacité *durable* par la sélection des opérateurs les plus efficaces à long terme et non à court terme sur un segment donné, en écartant les candidats qui utilisent des stratégies de dumping pour gagner des sillons et ensuite renégocier en position de force ou accroître les tarifs. Cela est valable pour le transport international mais aussi pour le transport régional.

Le risque de guerre commerciale est important dans le secteur du fait des caractéristiques du transport et notamment du poids des immobilisations conduisant à une très forte différence entre coût moyen et coût marginal. Il est accru, dans un réseau en libre accès, quand les sociétés d'exploitation disposent d'une grande marge de manoeuvre pour fixer les tarifs et les réductions en vue d'élargir leur marché. Là encore, si la concurrence au sein des modes de transport et entre modes de transport doit être encouragée parce qu'elle a des effets bénéfiques en stimulant l'innovation et l'adaptation aux évolutions de la demande et des besoins, elle ne peut remplir son rôle qu'en étant régulée, encadrée et assainie. La concurrence des prix sur des services très similaires est susceptible, comme le montre là encore l'exemple du transport aérien, d'entraîner d'énormes mouvements du côté des parts de marché³². Or, les investissements, même limités à ceux d'exploitation, ne peuvent être rentables que sur longue période et dans un contexte de stabilité des diverses contraintes pesant sur les exploitants. La déréglementation américaine du transport aérien a montré le danger de pratiques de dumping et les effets négatifs sur la sécurité qui pouvaient résulter d'une concurrence sauvage par les prix. Les effets en retour sur le gestionnaire

³¹ En Grande Bretagne la déréglementation du rail s'est efforcée de faciliter la location de matériel ferroviaire. La restructuration de British Rail s'est accompagnée de la création de sociétés de leasing de matériel roulant qui ont racheté tout le matériel roulant de British Rail pour le louer aux entreprises d'exploitation. Le capital nécessaire pour accéder au marché est ainsi réduit. Le système accroît de ce fait le risque d'instabilité et le risque d'insolvabilité des nouveaux entrants. En Europe continentale, le matériel roulant peut être importé ou déplacé par des opérateurs étrangers et les constructeurs de matériel roulant enregistrent une demande croissante de leasing de matériel de la part des nouveaux exploitants.

³² Les systèmes informatisés de vente de titres de transport, inspirés des systèmes informatisés de réservation des compagnies aériennes (et que la SNCF a introduit avec Socrate) constituent de puissants vecteurs de guerre commerciale et d'instabilité. Déjà, la SNCF, qui utilise des tarifs promotionnels, se préparerait à donner, comme dans l'aérien, des kms gratuits en fonction de la fréquentation.

d'infrastructure seraient aussi dommageables (faillites d'exploitants incapables d'assumer leurs engagements vis à vis du gestionnaire, ...). Les politiques tarifaires devraient donc être surveillées et la vente en dessous du coût (courante dans le fret routier) interdite, sans, bien entendu, que cela ne conduise à l'inverse à des politiques de collusion.

Un autre danger est celui d'une absence de coordination entre sociétés d'exploitation concurrentes. Leurs relations ne peuvent être seulement concurrentielles mais doivent impliquer aussi coopération. Le principe du réseau est que l'infrastructure doit être utilisée en commun mais que l'utilisation par chaque exploitant peut entrer en conflit avec celle des autres exploitants. Le cas du transport aérien et des conséquences de la déréglementation peut ici aussi nous alerter sur certains dangers.

Il montre en premier lieu l'importance de la gestion de l'utilisation des moyens communs (aéroports, espace aérien) et l'impossibilité de partager a priori ces moyens pour laisser les exploitants les gérer à leur gré. Le contrôle aérien est fondamental pour la gestion des flux. Des problèmes analogues se posent dans le transport ferroviaire, non seulement pour éviter les conflits et accidents mais pour développer les synergies entre les activités. Le cas particulier mais exemplaire du transport en Ile de France montre le besoin et le coût organisationnel d'une étroite coordination. Elle n'est pas possible sans liaison institutionnelle sous forme d'accords de coopération, de mise en place d'organismes communs de gestion, car de multiples décisions concernent plusieurs des acteurs du système et deviennent délicates (et éventuellement conflictuelles) en cas de multiplicité d'exploitants³³.

Le transport aérien montre en deuxième lieu que l'ouverture à la concurrence entraîne saturation de certaines fractions des infrastructures, les fractions correspondant aux relations les plus rentables. Le phénomène est aggravé par les politiques de parts de marché. Une fois mis sous pression concurrentielle, les transporteurs cherchent en effet à augmenter les capacités offertes, ce qui diminue les coefficients de remplissage, les tarifs et les recettes unitaires en aggravant en même temps le problème de la congestion des infrastructures³⁴.

On peut imaginer que, dans le cas du chemin de fer, l'utilisation de l'infrastructure sur certaines relations (Paris-Lyon, Paris-Londres,..) conduise à des phénomènes analogues de saturation. La saturation induit à son tour des comportements concurrentiels opportunistes. Si les particularités du transport aérien interdisent évidemment d'appliquer directement ces réflexions à un secteur ferroviaire soumis à une éventuelle séparation organique entre infrastructure, matériel et exploitation, l'avertissement est pourtant clair. Les gestionnaires du trafic ferroviaire doivent prendre conscience des interactions entre la concurrence et la congestion, problème auquel les responsables du transport aérien n'ont pas encore trouvé une réponse satisfaisante.

Le transport aérien, mais aussi les premières expériences de déréglementation du rail en Grande Bretagne montrent enfin que l'offre doit recevoir un minimum de coordination pour

³³ Les décisions concernant l'harmonisation des conditions d'exploitation touchent de plus et à l'infrastructure, et au contrôle, et à l'exploitation. Ainsi des décisions relatives au gabarit, des limites des charges par essieu, des limites de vitesse,... En outre, le fonctionnement en réseau nécessite un système de contrôle-régulation qui puisse gérer des exploitants différents, de nationalité différente, utilisant des matériels différents mis en oeuvre par des personnels à formations différentes. A terme se fait sentir le besoin d'un système européen de contrôle-régulation ; une partie de la régulation du trafic international, notamment sur les liaisons grande vitesse, devra progressivement être coordonnée par des organismes européens issus ou non des sociétés de gestion des infrastructures.

³⁴ La saturation progressive des aéroports européens, sensible depuis 1994, exprimée en pourcentage des vols européens en retard d'au moins quinze minutes, est directement liée à l'impact de l'ouverture des ciex européens à la concurrence. Les statistiques annuelles déclarent comme "journées noires" les principales dates des départs et retours liées aux périodes des vacances, quand les vols charters dépassent largement le service régulier.

pouvoir satisfaire les consommateurs. Le danger est de voir se substituer au réseau un ensemble hétéroclite de lignes exploitées isolément les unes des autres. On peut certes avancer que bon nombre des connexions existantes ont loin d'avoir atteint un degré d'excellence et que les connexions existantes peuvent s'améliorer car de meilleures connexions attirent davantage de voyageurs et génèrent donc plus de profits. Cela suppose que les coûts de coordination ne les annulent pas. L'expérience britannique ne plaide pas non plus en ce sens en manifestant les limites de cette coordination par le marché. Alors que la demande de services de transport voyageur est, pour l'essentiel, une demande de service banalisé, pour laquelle le caractère pratique de l'achat du service est décisif, le cas britannique montre les inconvénients du fractionnement de l'offre lié à la multiplicité des exploitants. La multiplication de billets combinés et la possibilité d'acquiescer un titre de transport permettant d'atteindre n'importe quel point du réseau, voire des réseaux de transports appartenant à des modes différents, est une nécessité pour répondre aux besoins de la clientèle. C'est pourquoi les cahiers des charges auxquels devraient se soumettre les entrants (et la SNCF) devraient imposer des règles de coordination de l'exploitation. Seraient ainsi rendues effectives les effets externes de réseau, externalités de demande par effet de club (être relié à toutes les destinations) et externalités d'offre (amélioration des prestations en fonction de la fréquence de la demande). Des accords de coopération entre exploitants devraient donc intervenir à l'image de ce qui se fait en Allemagne³⁵.

Exploitation et service public

La séparation et l'ouverture de l'exploitation à la concurrence posent en termes nouveaux la relation entre transport et service public. Le développement des transports, notamment de marchandises, et leur insertion dans la division du travail productif, rendent impossible d'identifier, comme cela tendait à l'être dans le passé, tout service de transport ferroviaire à un service public. Le secteur du transport fournit et des services marchands, correspondant à des besoins privés et marchands, et des services publics. La politique européenne en prend acte en tendant à réduire la dimension de service public et à concevoir le transport comme un service comme un autre, susceptible d'un traitement marchand sous réserve de « corrections » ponctuelles via des « obligations » ou des « missions » de service public imposées ou proposées aux opérateurs³⁶. Deux grands enjeux en découlent. Le premier, le plus évident, est celui du contenu de ce qui restera service public et de la tentation de définir un service public minimaliste. Le second, moins clair, est celui de la liaison entre fourniture de service public de transport et fourniture de service marchand de transport. Il est possible, comme tend à le faire la conception européenne du service universel, de séparer totalement ces deux domaines, de les confier l'un à une régulation par incitation étatique, l'autre à une régulation purement marchande. Une autre conception est possible. Fondée sur la prise en compte de la spécificité du transport comme produit collectif d'un système et élément d'une politique volontariste de développement et d'aménagement du territoire, elle conduit à

³⁵ On y observe deux filières de coordination. D'un côté, les exploitants ferroviaires peuvent proposer des connexions. De l'autre, le DBAG-Netz, l'exploitant des infrastructures, possède les points de vente installés dans les gares et fixe les horaires en fonction de l'attribution des lignes. Cet organe est donc également responsable de la coordination du réseau.

³⁶ Le Règlement n° 11 11/69 adopté par le conseil des ministres de la CEE le 26/06/69 donnait déjà la définition suivante : "par obligations de service public, il faut entendre les obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assurerait pas ou n'assurerait pas dans les mêmes conditions". La péréquation interne doit céder la place à des contrats marchands entre collectivités territoriales et sociétés d'exploitation, dans le cadre du service universel. Ainsi, le Rapport commandé par l'ancien ministre des Transports Bernard Bosson indiquait-il que le maintien en fonction d'une quinzaine de grandes lignes déficitaires coûterait environ 2 Milliards de f par an.

soumettre la totalité du fonctionnement et de la dynamique du secteur à une politique multimodale du transport au lieu de les laisser à la seule initiative marchande et au pilotage par la concurrence.

Le périmètre du service public

Le changement de philosophie du transport introduit par la libéralisation fait peser des risques graves de segmentation du réseau et d'accroissement des inégalités régionales.

La politique des réseaux conduit à une segmentation en dissociant des demandes en fonction de la disposition à payer qu'elles révèlent. D'où la disjonction entre créneaux rentables et créneaux non rentables. On sait que, dans le cas du chemin de fer, les rentabilités des différents segments du réseau sont fort différentes. L'ouverture à la concurrence signifie alors le développement de la concurrence sur les portions rentables et la tendance à l'abandon des segments non rentables, sauf à redresser leur rentabilité par financement public. Les choix d'entrée se feront essentiellement en fonction de la densité de la demande³⁷.

Les liaisons Paris/province sont plus rentables, du fait de la concentration parisienne, que les liaisons directes province/province. Un pilotage par le marché risque d'aggraver la centralisation parisienne et de créer des externalités négatives considérables, sources de coûts publics faramineux. Le libre accès est susceptible de supprimer les éventuelles subventions croisées internes aux exploitants (compensation des pertes des lignes déficitaires par les bénéfiques dégagés sur les lignes plus rentables) et de conduire à l'abandon des segments non rentables³⁸. Certes, les péréquations internes sont peu transparentes et soumises au bon vouloir de la firme, publique ou privée. Un système de subvention croisée externe serait préférable : l'Etat prélèverait sur la recette des lignes rentables et subventionnerait ensuite les lignes non rentables s'il désire les sauvegarder ; encore faut-il le mettre en place et donc accepter d'intervenir dans le "libre jeu" du marché. Les autorités européennes l'accepteront-elles ?

De plus, comme le coût du transport régional dépend avant tout de la densité de la population dans les zones desservies, la segmentation toucherait aussi fortement les services régionaux de voyageurs alors que le transport local de voyageurs est un marché en expansion dans l'ensemble de l'Union européenne et répond à des besoins de service public.

Il faut en outre noter que la rentabilité apparente de tel segment peut différer de sa rentabilité réelle. Dans un secteur comme le chemin de fer qui fonctionne en système l'appréciation de la rentabilité marchande individuelle d'une ligne est équivoque. Certaines lignes non rentables peuvent servir en partie à alimenter les lignes rentables, qui, sans elles,

³⁷ L'examen de la situation financière des services régionaux de voyageurs et des grandes lignes de la SNCF montre très nettement que la rentabilité est liée à la densité de fréquentation.

³⁸ Les services régionaux de voyageurs (SRV) de la SNCF étaient fréquentés par 55% des voyageurs s'adressant à la SNCF et s'adressent à une clientèle d'habitues puisque la moitié du trafic se fait en trafic d'abonnement. Les recettes directes ne constituent que 31% des recettes totales et les recettes tarifaires (recettes directes + contributions pour tarifs sociaux) 43%, la contribution de l'Etat se montant à 56,4% des recettes totales. Pourtant, ces services régionaux ont connu des gains de rendement notables. Le coût moyen du voyageur-km est passé de 1,12 en 1980 à 0,98 en 1990 (le tout en francs 1990). Ce résultat est lié à l'augmentation du niveau du trafic et particulièrement à l'amélioration de la fréquentation : le nombre de trains-km est passé de l'indice 100 à 116,75 et le nombre des voyageurs-km de 100 à 136,62 pour la même période (le nombre moyen de voyageurs tarifaires par train ayant grimpé de 61,8 à 74, soit une progression de 19,7%). La situation financière s'est améliorée puisque le taux de couverture des charges par les recettes tarifaires passe de 34,3 à 42,3%, allégeant d'autant la contribution de l'Etat.

ne le seraient plus³⁹. La rentabilité doit également s'élargir à une rentabilité économique et sociale. S'il n'est pas en soi aberrant que certaines liaisons ferrées, pour les voyageurs et/ou le fret, disparaissent au profit de transports de substitution, il convient cependant de dépasser la simple comparaison des coûts et avantages marchands par des évaluations des effets externes, non marchands, positifs et négatifs, immédiats et à terme⁴⁰. De ce point de vue, la concurrence au sein de l'exploitation, avec le sacrifice des segments les moins rentables, risque de forcer la main à l'Etat aménageur du territoire. Il faudra bien en période de crise financière qu'il adapte son offre d'infrastructures à la demande des exploitants, d'où une « adaptation par le petit côté ». Le pilotage des infrastructures par l'exploitation et la demande immédiate risque de se substituer au rôle structurant d'un Etat responsable du devenir social, anticipant sur les besoins de long terme et raisonnant en besoins sociaux et non en dispositions à payer. En tout état de cause, si l'on ferme des bouts de réseau, ce devrait se faire dans le cadre d'un schéma directeur du transport ferré en France, discuté à l'Assemblée Nationale et non par de simples mesures ministérielles ou gouvernementales, sans contrôle parlementaire et débat public.

L'on doit enfin tenir compte du risque lié à l'imperfection de l'information. Le cas d'Eurotunnel est significatif de ces problèmes. Une liaison en fait rentable mais dont la rentabilité n'est pas ex ante assurée parce qu'elle dépend d'éléments aléatoires (et l'on sait que la prévision du recours au ferroviaire est délicate en période de forte concurrence intermodale) peut être délaissée par des exploitants privés averse au risque alors qu'une firme publique, moins contrainte par une rentabilité de court terme, assumerait le risque. On peut alors imaginer un système de garantie publique de profit comme semble l'envisager le gouvernement britannique. La négociation sur le niveau de cette garantie est délicate. Il l'est d'autant plus que le niveau de profit requis par une firme ne découle pas d'un calcul technique objectif. Les firmes ont la possibilité d'imposer un certain taux de profit faute de quoi elles refusent d'investir et préfèrent se tourner vers les placements financiers sur-rémunérés aujourd'hui.

Transport ferroviaire, mission générale de service public et politique des transports

La libéralisation joue aussi sur le principe d'une politique des transports prenant en compte le fait que le service de transport est le produit collectif de l'ensemble du système de transport. Dans un premier temps, la nation perd la maîtrise directe de son système de transport - à supposer qu'elle l'ait réellement eue - puisque la régulation prédominante est celle du marché. Peut-elle - ou l'Europe peut-elle - en obtenir une maîtrise indirecte et partielle, via une orientation et une utilisation du marché ?

La directive européenne qui précise la nouvelle organisation du chemin de fer définit comme premier objectif celui de favoriser une plus grande intégration de l'ensemble des modes de transport. Nous avons ainsi un double objectif d'intégration : l'intégration du ferroviaire de façon à prendre en compte la réalité d'un système ferroviaire, l'intégration de l'ensemble des modes de transport de façon à prendre en compte la réalité d'un système global de transport.

³⁹ En France, l'organisation du trafic pour "rabattre" les voyageurs vers les points d'accès aux TGV est significative de cette logique.

⁴⁰ On observe ainsi que la suppression de l'exploitation des lignes non rentables de la SNCF (celles qui ont à la fois le ratio D/R - dépenses/recettes - le plus élevé et la différence D-R la plus forte) n'occasionne pas de réelles économies car il faut continuer à payer l'entretien des infrastructures. Et, si l'abandon de l'exploitation s'accompagne d'un abandon des infrastructures, il faut prendre garde aux coûts d'irréversibilité.

L'intégration du ferroviaire était de la responsabilité de l'entreprise publique et se faisait, via une régulation administrée, par des politiques du rail qui découlaient de schémas nationaux d'activité, d'une centralisation des recettes et de leur réallocation selon les besoins. La politique européenne commence par une phase de désintégration du ferroviaire (séparation infrastructure/exploitation et ouverture du réseau) pour aboutir à une nouvelle intégration, par le marché. La coordination marchande permet-elle d'assurer mieux que la coordination administrative ou institutionnelle l'intégration en réseau et le fonctionnement efficace de ces réseaux ? Si le marché réintègre il opère en même temps une sélection. Nous avons vu que celle-ci était biaisée par la seule considération des coûts et avantages immédiats enregistrés par le marché. La correction par des opérations ponctuelles de financement de missions de service public ne peut suffire⁴¹. Le recours au péage pour encadrer la régulation marchande qui devient dominante est illusoire car aucun péage ne peut inciter à rechercher l'ensemble des objectifs traditionnels que l'Etat assignait au transport ferroviaire. C'est pourquoi le recours à la régulation marchande et à l'intégration marchande du ferroviaire doit prendre place dans un cadre qui oriente, conditionne et corrige cette régulation et qui est celui d'une politique explicite du rail.

L'intégration des modes de transport, par le marché, demande elle aussi à être précisée. Est-ce le choix pour toute relation entre différents modes et la consécration du moins coûteux, avec combinaison par tronçons, selon le principe d'économie ? S'il est clair que le service public de transport ne s'identifie pas avec un service public dans lequel tout passerait par le rail, encore convient-il d'aboutir à des comparaisons de coûts et d'avantages cohérentes et réalistes. Le critère d'économie et de rendement est-il privé ou social ? et que penser alors de la non prise en compte des effets externes ? Peut-on laisser le marché développer spontanément et révéler le contenu optimal d'intégration ? L'analyse précédente a montré que non. Elle est corroborée par l'exemple du transport combiné. C'est le modèle même de l'intégration et il ne peut s'imposer du fait de la sous-évaluation des coûts de la route.

L'intégration peut être d'autant moins confiée au seul marché qu'il faudrait coordonner des décisions marchandes et des décisions non marchandes, liées aux politiques du rail, de la route, de l'eau, de l'avion, avec une multitude de niveaux décisionnels différents (Union Européenne, États, régions, départements, communes, entreprises). Si les effets externes sont peu importants par rapport aux effets marchands directs, cela n'est pas grave. Leur non prise en compte ne fausse le calcul économique qu'à la marge. Si, au contraire, les effets externes sont importants⁴², voire plus importants que les effets directs, le calcul marchand n'a plus de sens.

Au delà de l'analyse détaillée des effets de l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence et de la séparation entre gestion de l'infrastructure et gestion de l'exploitation, quelques résultats généraux de l'analyse se dégagent.

⁴¹ La loi Pasqua de février 1995 prévoit le conventionnement pour les lignes déficitaires qui contribuent au désenclavement mais seulement pour les services régionaux. Or certaines lignes transversales ne le sont pas et sont des grandes lignes : la relation Lyon-Nantes a connu un déficit de 108 m de f en 1993 pour un CA de 211 m de f. Un rapport de Jacques Barel suggère de subventionner à hauteur de 2 Mds de f sur cinq ans une quinzaine de lignes déficitaires (Nantes-Lyon, Bordeaux-Lyon, Paris-Boulogne,...) qui ont dégagé une perte de 745 m de f en 1993 (perte qui approche aujourd'hui le milliard), pour un CA de 1,35 Mds de f. Le droit de passage serait facturé au coût marginal, la voie étant sous-utilisée et amortie depuis longtemps.

⁴² Le rapport Stoffaës, remis à M. E. Alphanhéry, ministre de l'économie, évalue à 31 M de f par an l'aide directe au développement régional apportée par l'ensemble des services d'utilité publique concernés par la déréglementation (énergie, transport, eau, télécommunications).

Les problèmes du transport ferroviaire ne sont pas des problèmes classiques d'adaptation de structures dépassées mais des problèmes d'avant-garde à condition de ne pas les prendre « par le petit bout de la lorgnette », en ne s'intéressant qu'au déficit financier. Ils concernent l'articulation entre service public et service commercial donc entre jeu du marché et limites du marché, l'articulation entre régulation marchande et régulation non marchande. Ce sont des problèmes d'avant-garde car ils se posent et se poseront de plus en plus à l'ensemble des secteurs et des entreprises. Selon les cas, la part de la régulation marchande et celle de la régulation non marchande sont variables, mais, dans tous les cas, il y a lieu d'organiser leur relation donc leur complémentarité. L'économie aujourd'hui a besoin de calcul marchand et d'incitations marchandes mais aussi de calcul non marchand et d'incitations non marchandes.

Le modèle bruxellois actuel, s'il ne s'accompagne pas d'une politique globale des transports, nationale et européenne, ne peut résoudre les problèmes fondamentaux du ferroviaire et est porteur de risques graves. Alors que le problème est d'articuler logique marchande et logique non marchande, il tend à l'hégémonie d'une régulation marchande, n'admettant que quelques exceptions marginales, cas particuliers et strictement circonscrits. Il tend à transformer le service public, via la notion de service universel, en exception, incite à la segmentation de l'offre ferroviaire, quelques créneaux rentables étant livrés à la concurrence et des zones d'ombre et de dégradation régnant sur les segments non rentables.

La solution aux problèmes du ferroviaire ne peut consister en le maintien du statu quo, le modèle ancien étant irrévocablement dépassé. Elle implique la définition d'une politique européenne des transports. Il n'y a pas de solution aux problèmes de la SNCF comme à ceux du transport routier hors d'une politique globale des transports, plurimodale et incluant opérateurs mais aussi utilisateurs du transport (en premier lieu les chargeurs pour le fret). Il n'y a pas de solution hors d'une nouvelle articulation entre régulation marchande et régulation non marchande, encadrant la concurrence pour éviter la concurrence sauvage et tirer du fonctionnement marchand des effets bénéfiques et non destructeurs.

Bibliographie

- Barrère C, Gestion publique et gestion marchande du transport ferroviaire, in Le service public en crise (2), Sciences de la société, n° 43, Février 1998, Presses universitaires du Mirail.
- Barrère C, Bibault E, Debatisse D, Jubenot MN, "Les conséquences de la séparation comptable entre gestion de l'infrastructure et gestion de l'exploitation ferroviaires", Rapport pour le Comité Central d'Entreprise de la SNCF, Paris, 1996.
- Barrère C, Debatisse D, Fret SNCF : to be or not to be ? Revue Transports n°376. Mars-avril 1996.
- Boiteux M., "Concurrence, régulation, service public. Variations autour du cas de l'électricité", *Futuribles*, n°205, janvier 1996
- Button K.J. and Pitfield D. (eds), Transportation Deregulation, an International Movement, Macmillan, Basingstoke, 1991
- Cartelier L., Fournier J., Monnier L. Critique de la raison communautaire : utilité publique et concurrence dans l'Union Européenne, Economica, Paris, 1996
- Chandler A., "Le rôle de la firme dans l'économie américaine", in F.Perroux et F.BlochLainé, "L'entreprise et l'économie du XX° siècle", PUF,1966.
- Commissariat Général du Plan, La régulation des services publics : concilier efficacité et équité, Eska, 1996
- Commissariat Général du Plan, Transports : pour une cohérence stratégique, CGP, Paris, 1993
- Commissariat Général du Plan, Les réseaux de services publics dans le monde. Organisation, régulation, concurrence, sous la direction de M.Walgrave, Aspe Europe éditions, Paris, 1995
- Conférence européenne des ministres des transports, La privatisation des chemins de fer, service des publications de l'OCDE, Paris, 1993
- Conférence européenne des ministres des transports, Infrastructures et systèmes de transport pour une nouvelle Europe, service des publications de l'OCDE, Paris, 1994
- Curien N. et Dognin E., "Le service universel : quelle valeur ?, quel coût ?, quel financement ?", *Annales des télécommunications*, 50, n°2.
- Forum Alternatives Européennes, France, Europe, quel avenir pour le rail ?, FAE, Paris, 1996
- Fournier J., Le train, l'Europe et le service public, Editions Odile Jacob, Paris, 1992
- Haenel H., « Rapport relatif à l'avenir de la SNCF » Journal Officiel, 2 juin 1993.
- Le Duc M., Services publics de réseau et Europe, Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume Uni. Les études de la documentation française, Paris, 1995
- Lepage H., La nouvelle économie industrielle, Hachette,1989.
- Martinand C., Rapport au ministre des transports, 1996.
- Perrot A., "Ouverture à la concurrence dans les réseaux" *Economie et prévision* 1995 n°119.
- Stoffaës C., Services publics, Questions d'avenir, Commissariat général du Plan, Editions Odile Jacob-La documentation française, Paris, 1995
- Verhoef E., The Economics of regulating Road Transport, Edward Elgar, Cheltenham, 1996