



Constructeurs d'alternatives

LES ANALYSES DE 3E

**LA CRISE SANITAIRE OBLIGE À REPENSER
LE FONCTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT
DU SYSTÈME FERROVIAIRE**

Laurent LAVALLÉE

Antonin MAZEL

11 mai 2020

1 avenue Foch 57000 Metz
15 rue du Faubourg Montmartre 75009 Paris

Sommaire

I.	Introduction	2
II.	Le système ferroviaire dans la théorie dominante : l'affirmation première du monopole naturel et le rôle essentiel de l'État	3
III.	Système ferroviaire et théorie dominante : la supposée inefficacité de l'État et le comportement "déviant" des dirigeants du monopole comme justification à la libéralisation du secteur.....	4
IV.	Les États abandonnent progressivement leurs leviers d'action sur la politique publique ferroviaire sous l'impulsion des directives européennes.....	6
V.	De la LOTI de 1982 à la loi de 2018 : la relégation des services publics au second plan, la fin des ambitions sociales et d'aménagement des territoires et le rendez-vous manqué du développement durable et de la transition écologique	8
VI.	Une approche très idéologique et datée qui ne laisse aucun espace à une quelconque remise en cause.....	10
VII.	Désengagement de l'État, ouverture à la concurrence et efficacité : une profession de foi davantage qu'un lien démontré.....	12
VIII.	La crise du Covid fait voler en éclat les certitudes des modèles économiques passés et replace – de force – l'État au centre du système économique.....	14
IX.	Une réforme ferroviaire, déjà fragile par naissance, devenue complètement obsolète. Un retour de l'État au premier plan plus que jamais nécessaire.....	15
	Références Bibliographiques.....	17

I. Introduction

La **crise sanitaire** agit comme **un révélateur de l'importance des services publics**. Décrits par d'importantes campagnes médiatiques au service de la libre concurrence, ils sont aujourd'hui largement **réhabilités** : le **dévouement des agents** est **salué** tandis que **l'impéritie des dirigeants** et le **manque criant des moyens** alimentent **la grogne**.

S'agissant plus spécifiquement du **système ferroviaire**, la crise du **Covid-19** et ses conséquences accentuent les **faiblesses criantes de la réforme votée en 2018** et tout juste mise en œuvre : elle oblige à sortir du paradigme lentement mais sûrement **imposé depuis 1991** au niveau européen, au risque sinon de **menacer la survie même de ce service public de transport**. Un comble alors que **l'urgence climatique** impose quant à elle son développement...

L'évolution de la pensée économique dominante a façonné les législations régissant le système ferroviaire, évoluant d'un monopole d'État considéré comme souhaité à une "libre" concurrence désormais imposée.

Nous montrons que – au moins pour le système ferroviaire – **l'idée d'imposer la concurrence n'est pourtant pas viable**, y compris dans le cadre théorique dominant. Les expériences menées en ce sens depuis trente ans et les études universitaires sur ces sujets sont nombreuses et riches d'enseignement à ce titre.

Les alertes sur l'inefficacité du modèle choisi ne sont donc pas nouvelles, mais les dirigeants européens ont préféré jusqu'alors **faire la sourde oreille** pour des raisons idéologiques évidentes.

La crise sanitaire met cependant en exergue **les dangers du fonctionnement actuel du Groupe Public Unifié tel qu'il vient d'être redéfini et de son mode de financement**. Fort heureusement, en bouleversant les certitudes et les règles européennes, elle apporte également avec elle une **opportunité inédite pour l'État de redéfinir son rôle**.

II. Le système ferroviaire dans la théorie dominante : l'affirmation première du monopole naturel et le rôle essentiel de l'État

Au sein même du cadre de la théorie économique néoclassique dominante sur toute la seconde moitié du 20ème siècle, la vision des monopoles naturels et leur gestion a fortement changé dans le temps.

Depuis Leon Walras, fondateur de la notion d'équilibre général et l'un des pères de la théorie économique néoclassique, la question de **l'intervention de la puissance publique dans l'offre de certains biens est justifiée**, notamment en présence de **"monopoles naturels" c'est-à-dire lorsqu'une industrie présente des rendements d'échelle croissants**. En raison notamment de **coûts fixes importants** comme c'est typiquement le cas pour le **système ferroviaire** qui mobilise des investissements colossaux pour la construction des réseaux, des rames et des gares.

Les économistes parlent alors de **coût marginal décroissant**. Cette situation conduit "naturellement" à la **constitution de monopoles permettant une meilleure efficacité économique** : une taille plus importante du réseau entraîne un coût **plus faible du kilomètre parcouru**. Le maintien d'un monopole apporte ainsi **une meilleure efficacité des dépenses en capital**.

L'intervention de l'État est dès lors considérée comme nécessaire : un monopole privé cherchera à tirer profit de sa situation pour faire "flamber les prix" et donc ses profits. **L'État** doit donc mettre en place un monopole public qui, n'étant pas guidé par la maximisation du profit, pratiquera **un tarif à la fois plus juste et économiquement plus rationnel**. Dans ce cadre, pendant très longtemps, la gestion en direct par l'État de ces monopoles naturels n'a guère été remise en cause.

Pour le système ferroviaire, il s'agissait de monopoles "verticalement" intégrés associant gestion de l'infrastructure et exploitation des services de transport générant une meilleure coordination et des synergies optimisées au service des usagers et de la collectivité.

Au fil cependant de la **montée en puissance de la pensée libérale** (école autrichienne de Hayeck notamment) et des **contraintes sur les finances publiques**, liées aux crises successives dans les années 1970 et 1980, la **remise en cause des monopoles naturels a grandi** : **désormais supposés inefficaces dans l'allocation des ressources et excessivement coûteux pour les finances publiques**. Des positions qui reposent sur des **constats souvent simples étayés par quelques analyses descriptives et des fondements idéologiques radicaux**.

III. Système ferroviaire et théorie dominante : la supposée inefficacité de l'État et le comportement "déviant" des dirigeants du monopole comme justification à la libéralisation du secteur

Le manque d'efficacité des compagnies ferroviaires serait "évident" et s'expliquerait essentiellement par **des erreurs de gestion imputables aux dirigeants ou par des "structures" inadaptées, en lien avec le rôle excessif de l'État**. Aucune analyse globale n'est réalisée et aucun lien n'est fait avec l'environnement structurel de chaque pays.

La pensée néoclassique – sous pression – évolue en parallèle vers une remise en cause du monopole d'État qu'elle validait jusqu'alors.

L'idée s'impose en particulier de considérer différemment la **construction de l'infrastructure**, présentant les caractéristiques d'un monopole naturel, et la **fourniture du service**. Il devient ainsi possible et souhaitable de construire un réseau ferroviaire sur des fonds publics avant d'en faire payer l'usage dans un second temps à des entreprises privées concurrentes assurant la seule circulation des trains.

L'attaque est d'autant plus aisée que la **grande majorité des pays européens dispose d'un réseau développé déjà financé sur deniers publics** et que la **financiarisation et la mondialisation apportaient de nouvelles opportunités d'investissement** – en réalité de captation d'une partie des rentes de monopoles – pour de nouveaux entrants potentiels.

Avec les **Théories de l'Information et des coûts de transaction** qui ont apporté plusieurs prix Nobel d'économie depuis les années 70, la critique des monopoles s'amplifie encore, ceux-ci étant jugés comme un parfait exemple de perte d'efficacité face aux imperfections de l'information. Ces théories contribuent ainsi fortement à faire évoluer la théorie économique et poussent la libéralisation des secteurs monopolistiques au prétexte "**d'asymétries de l'information**" qui seraient excessivement présentes dans les monopoles et qui aboutiraient forcément à des inefficacités et par conséquent des pertes de bien-être.

Jean Tirole, prix Nobel français d'Économie proche de cette école de pensée ne s'encombre pas de fioriture en affirmant "**face à une contrainte budgétaire lâche (les déficits d'une entreprise allant gonfler le budget global ou la dette publique), les entreprises contrôlées par la puissance publique à quelques exceptions près ne produisent pas à des coûts bas des services de qualité**".

Pour faire face à ces "nouvelles tendances" très influentes, au fil du temps l'État est **sorti de son rôle de production** pour privilégier un rôle de régulation qu'il a ensuite lui-même transféré à des "**autorités indépendantes**" : **une façon de répondre aux critiques dans les processus de prise de décision et de fixation des prix sans remettre en cause le monopole de l'État**.

Ce premier pas de prise de distance de l'État au travers de la régulation a cependant rapidement été jugé insuffisant.

S'agissant notamment du système ferroviaire, de fortes asymétries d'information quant aux coûts, aux choix technologiques possibles et à la demande empêcheraient le régulateur de faire en sorte que les meilleurs services soient disponibles aux prix les plus bas possible pour les usagers.

Autrement dit, comme l'indique J. Tirole "l'entreprise régulée peut utiliser stratégiquement l'information dont elle dispose, la révélant quand cela lui est bénéfique et la gardant pour elle-même quand la transparence mettrait ses rentes en danger"... en pénalisant donc l'intérêt collectif... **C'est supposer que le dirigeant du monopole public se comporte comme n'importe quel dirigeant d'entreprise privée, en "déviant" de la notion d'intérêt public attaché à son mandat et son statut. Par construction dans ce raisonnement la question du Statut et de ses avantages ne se pose pas, il s'agit d'un "non-sujet".**

La solution préconisée au nom de cette "**asymétrie de l'information**" serait dès lors de **mettre en place des incitations fortes pour obliger les monopoles naturels à plus d'efficacité** : a minima en **couplant l'intégration verticale** jusque-là en vigueur et de préférence ensuite en **mettant en place l'ultime "incitation" pour atteindre le juste prix : la concurrence.**

Le dernier pan du raisonnement est redoutable comme l'exprime très bien le rapport **Spinetta** : "L'intervention publique devra s'appuyer sur la notion de **marché contestable**, c'est-à-dire s'attacher à réduire les **barrières à l'entrée** en particulier dans l'accès au réseau et au matériel roulant. Quand un seul transporteur est présent sur une liaison, la contestabilité du marché est alors la garantie que le transporteur se comporte comme s'il était en concurrence, car s'il n'était pas efficace, ou pratiquait des prix trop élevés, l'entrée d'un concurrent deviendrait probable". Autrement dit **le gestionnaire d'infrastructure doit pratiquer des prix bas pour les nouveaux entrants** ... puisque tant que la concurrence n'est pas pleinement installée, les prix ne sont pas les bons... au risque de fragiliser l'opérateur historique et tout le modèle de service public qui l'accompagne.

IV. Les États abandonnent progressivement leurs leviers d'action sur la politique publique ferroviaire sous l'impulsion des directives européennes

Dès 1991, la directive du conseil du 29 juillet relative au développement des chemins de fer communautaires (91/440/CEE) affirme la nécessité d'ouverture à la concurrence sur la base des idéologies mentionnées ci-avant bien connues conformément à la théorie économique dominante et pose déjà les principes qui aboutiront aux multiples réformes ferroviaires en France et ailleurs en Europe :

- Une plus grande intégration du secteur communautaire des transports est un élément essentiel du marché intérieur et que les chemins de fer constituent un élément vital du secteur des transports dans la Communauté
- Il importe d'améliorer l'efficacité du réseau des chemins de fer afin de l'intégrer dans un marché compétitif
- L'intégration nécessite un libre accès des entreprises ferroviaires de tous les États membres, qui doivent pouvoir exercer des activités d'exploitation en toute "équité" dans chaque "État"
- Efficacité et compétitivité nécessitent de garantir aux entreprises ferroviaires un statut d'exploitant indépendant nécessaire pour favoriser les modalités commerciales et s'adapter aux nécessités du marché
- Une exploitation efficace du réseau ferroviaire est facilitée par une séparation entre l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure
- Il convient de stimuler la concurrence pour améliorer le confort et les services rendus aux usagers
- Les États doivent veiller en particulier à ce que les entreprises ferroviaires publiques existantes jouissent d'une structure financière saine, ce qui inclut un objectif d'équilibre financier et la réduction de l'endettement

L'ouverture à la concurrence est d'emblée clairement posée comme une condition nécessaire par les directives européennes.

Le **traité de Maastricht** a consacré cette vision du fer et renforcé les moyens de la mettre en œuvre en substituant la **majorité qualifiée** à l'unanimité sur ces sujets et en introduisant le concept de **réseau transeuropéen**.

Il s'en est suivi toute une série de textes regroupés dans ce que la Commission européenne a appelé "**Paquets ferroviaires**", allant de l'ouverture à la concurrence du fret au transport national de voyageur.

Ainsi dès 1991, la libéralisation du Fer est inscrite dans le marbre communautaire.

Le Fret est le premier concerné par l'impulsion européenne au travers de l'adoption des deux premiers paquets ferroviaires. Ainsi, adopté le 26 mars 2001, **le premier paquet ferroviaire prévoit l'ouverture à la concurrence du fret international**. La directive 2001/12/CE dans le cadre de ce premier paquet impose aux États d'adapter leurs législations pour permettre l'extension des droits d'accès à la partie nationale du réseau transeuropéen de fret :

l'objectif principal est clairement l'ouverture à la concurrence du réseau. La principale directive du **deuxième paquet** 2004/51/CE a pour objet de permettre véritablement l'ouverture à la concurrence du **fret international** au 1er janvier 2006 et du **fret domestique** au 1er janvier 2007.

Proposé en 2004 puis adopté en 2007, le **troisième paquet ferroviaire prévoit une ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs** afin de parachever la création de l'espace ferroviaire intégré. Prévue par la directive 2007/58/CE, cette libéralisation débute par la prévision de l'ouverture du transport international de voyageurs au plus tard en 2010. Le service international est doublé d'une possibilité de cabotage... comme premier élément de l'ouverture plus large qui arrivera avec le quatrième paquet.

La commission a proposé en janvier 2013 **le quatrième paquet dont l'un des objectifs est celui de l'ouverture à la concurrence des transports nationaux de voyageurs**. Le pilier "marché" relatif à l'ouverture à la concurrence des marchés nationaux et à la gouvernance des acteurs du système ferroviaire, a fait l'objet d'un accord entre les États membres et le Parlement européen, le 28 avril 2016. Il a été définitivement adopté mi-décembre 2016 et devrait être publié d'ici à la fin de cette même année. Le pilier technique, couvrant les questions de sécurité et l'interopérabilité des réseaux ferroviaires. Présenté par la Commission Européenne comme le parachèvement de l'espace ferroviaire unique européen, il vise prioritairement à **mettre fin à des monopoles d'État devenus "inacceptables"** pour les raisons idéologiques évoquées précédemment.

V. De la LOTI de 1982 à la loi de 2018 : la relégation des services publics au second plan, la fin des ambitions sociales et d'aménagement des territoires et le rendez-vous manqué du développement durable et de la transition écologique

La **Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI)** définit pour la première fois en France le droit au transport comme étant le droit *"de se déplacer dans des conditions d'accès raisonnables, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public"*. Cette **loi fondamentale**, venant consacrer la liberté de circulation garantie par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme, reposait sur les ambitions politiques qui prévalaient à cette période : la politique globale devait satisfaire les besoins des usagers, certes dans des conditions économiques et sociales avantageuses pour la collectivité, et **participait à la solidarité nationale et à l'aménagement du territoire**.

Globalement, la LOTI affirme que **l'ensemble des services offerts par la SNCF est mis en œuvre selon les principes du service public. La SNCF est définie comme un "élément essentiel" du système de transport intérieur français**. Les objectifs qui lui sont fixés sont ambitieux.

La **problématique des coûts et de l'équilibre global de son exploitation n'est pas oubliée**, mais trouve en contrepoint la prise en compte **des coûts économiques réels incluant des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers, mais aussi les tiers... que l'on pourrait nommer aujourd'hui les "externalités négatives"**.

Une mission première de la S.N.C.F. créée par la LOTI était de développer le réseau ferré national et les conditions de sécurité étaient avancées comme une condition prioritaire.

L'importance de la **politique d'innovation et de recherche et développement** est également mise en avant dès l'article 2 du cahier des charges.

Le **statut d'Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC)** est donné à la SNCF à cette date. Ce statut d'établissement public, *"personne morale [...] gérant un service public spécialisé"* traduit la volonté du législateur de donner à la SNCF les moyens de ses ambitions tout en tenant compte déjà des critiques de "mauvais gestionnaire" de l'État : L'EPIC SNCF met ainsi en œuvre la **politique publique du transport ferroviaire conforme à la planification**, en coordonnant / combinant les activités d'exploitant ferroviaire et gestionnaire d'infrastructure, en **s'appuyant sur un corps social disposant d'un statut particulier, en lien avec sa mission de service public**, et en jouissant de **moyens nécessaires à l'accomplissement de cette mission**. En particulier le statut d'EPIC conférait à la SNCF la possibilité de bénéficier de conditions de financement similaires à celle de l'État, qui pouvait adopter une structure de financement plus souple que toute autre société privée : la LOTI assumait le fait que **la mise en œuvre d'un service public avait un coût et nécessitait des moyens**.

La **loi de 2018** pour un nouveau pacte ferroviaire arrive après la loi de 2014 qui casse l'intégration verticale de la SNCF en créant trois EPIC. Elle s'affirme avant tout comme réalisant **"l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire"** tout en précisant que cela doit se faire **"dans le respect des engagements de la France dans la lutte contre le réchauffement climatique et à ce titre"**.

Il est certes précisé que les missions sont réalisées dans des objectifs de **développement durable**, de **lutte contre le réchauffement climatique**, **aménagement du territoire** et **efficacité économique et sociale**.

Cependant, si les **modalités d'ouverture à la concurrence** et les **conditions d'attribution des contrats de service public par les régions ou l'État** sont **omniprésentes** dans le texte, aucune référence à la **façon dont les objectifs de réchauffement climatique, de développement durable ou d'efficacité sociale pourraient être pris en compte** et encore moins de quelconque engagement sur ces notions très généralistes.

L'absence des préoccupations environnementales ne surprend pas quand on considère que le **rapport Spinetta** (127 pages) qui a largement inspiré la loi ne consacre que quelques lignes aux enjeux environnementaux, et que les termes "pollutions", "externalité" ou "effets externes" ne sont quasiment pas mentionnés.

Au-delà c'est la partie **aménagement du territoire qui est la plus présente** en termes "d'objectifs", mais **principalement en termes de tarification et en justification de l'entrée de nouveaux opérateurs**. Il est fait référence à une évaluation des lignes dans en termes d'utilité collective et d'aménagement du territoire, qui s'est traduit de fait par le **rapport Philizot**, publié très partiellement, dont nous avons eu l'occasion par ailleurs de présenter les faiblesses en termes de manque d'ambition, de remise en cause des services publics et de problématiques de financement.

De fait il semble s'être passé un siècle entre d'une part la **LOTI qui consacre la SNCF** comme un **élément essentiel** du système de transport intérieur français et garantissant le droit au transport dans une logique de service public et d'autre part la **loi de 2018 qui se présente comme un "achèvement de l'ouverture à la concurrence"** conformément aux engagements européens et **sans plus d'ambition nationale**.

VI. Une approche très idéologique et datée qui ne laisse aucun espace à une quelconque remise en cause

En sciences économiques, la libéralisation est "la transformation d'un secteur économique dont la finalité est de permettre l'exercice d'une activité économique à différents agents économiques, privés ou publics". Autrement dit, **la libéralisation d'un secteur économique consiste à en rendre "libre" l'accès en mettant fin au monopole d'une entreprise (publique ou privée).**

Appliquée à l'industrie ferroviaire et toujours selon les théories dominantes la libéralisation devrait se traduire par l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires en remplacement ou en concurrence avec les compagnies historiques **Cette arrivée étant censée stimuler la concurrence pour développer l'innovation, améliorer la qualité de service et faire baisser les prix.** À en croire la Commission Européenne, l'ouverture à la concurrence serait donc une condition nécessaire pour revitaliser le marché ferroviaire européen. C'est tout ce que l'on retrouve dans la directive de 1991 présentée ci-avant.

Nous verrons dans les développements qui suivent que toutes **les évolutions législatives concernant le ferroviaire depuis 1991 reposent sur des bases purement idéologiques** qui ne sont en aucun cas partagées nombre d'études quantitatives menées depuis. Celles-ci étant très loin de faire l'unanimité, quelles que soient les écoles de pensées auxquelles sont rattachés les chercheurs qui les ont réalisées.

A contrario, le premier **livre blanc de la Commission sur "le développement futur de la politique commune des transports"** a été publié en décembre 1992 et **n'ouvre aucune réflexion sur des modèles alternatifs : la concurrence est d'emblée posée comme souhaitable.**

En théorie ce **Livre Blanc** transcrit la volonté de la Commission de "relancer le transport ferroviaire, sûr et non polluant". Dans la réalité, il **sert de base et d'orientation au second paquet ferroviaire. Le maître mot du Livre Blanc était en effet l'ouverture du marché du transport.** Celle-ci a bien eu lieu. Il devait également permettre qu'un **réseau de lignes ferroviaires soit exclusivement dédié au transport des marchandises** afin que les compagnies attachent en termes commerciaux autant d'importance au fret qu'aux passagers... Celui-ci **se fait encore attendre.**

Les différents paquets devaient permettre d'assurer au fret sa crédibilité, mais **l'ouverture du fret** qui s'en est suivi a eu **de l'avis même de l'ART "des conséquences désastreuses dans les pays peu préparés à un tel changement, à commencer par la France".**

Plutôt que remettre en cause le principe même de l'ouverture à la concurrence, l'ART – représentante d'une ligne orthodoxe – trouve une cause à cet échec et préfère mentionner une ouverture "plus rapide et plus brutale que prévue" en félicitant alors "la volonté des pouvoirs publics actuels de réformer la structure de la SNCF pour mieux la préparer à l'ouverture fort probable du transport domestique des voyageurs à la concurrence".

Par préparation à l'ouverture il faut comprendre une **séparation stricte du gestionnaire d'infrastructure de l'opérateur de voyage** : casser le modèle d'intégration vertical jusque-là à l'œuvre comme déjà vu ci-avant.

Au-delà du mea culpa et après avoir identifié la cause de l'échec, **l'ART n'hésite pas à mettre en avant la réalité des gains d'efficacité qu'aurait apportée l'ouverture à la concurrence** dans les autres pays européens sur la partie voyageurs en avance sur la France : **loin de remettre en cause l'idée de l'impact favorable de la concurrence, l'échec sur le Fret est présenté comme une opportunité de mieux la réussir dans le futur...** peut important que les **analyses soient nombreuses à ne pas démontrer de lien évident dans ce sens.**

Si la situation d'échec de l'ouverture du transport domestique de voyageur dans les différents pays ne présente pas l'évidence de celle du Fret, nous verrons plus loin dans notre rapport **que la comparaison empirique simple que nous avons réalisée entre les opérateurs européens est très loin d'aboutir à un avis tranché au profit de l'ouverture à la concurrence** qu'elle soit ouverte **sur le marché** (plusieurs compagnies peuvent disposer de sillons ou de droit de trafic) ou **pour le marché** (compétition ouverte pour obtenir un marché, mais une fois le marché emporté, la compagnie qui l'a obtenu est la seule présente).

Et surtout des travaux universitaires se sont succédé pour tenter d'évaluer les performances des chemins de fer et **estimer la réalité et l'ampleur des effets de la libéralisation sur leurs performances.** Notre objectif est de présenter dans les pages qui suivent les résultats de plusieurs études qui se situent dans le cadre ou sont proches des théories économiques dominantes et aboutissent pourtant à des résultats très mitigés.

Notre objet dans les pages suivantes n'est pas de dire qu'il n'existe aucune étude montrant des liens allant dans le sens des politiques européennes, mais d'affirmer que les avantages de la libéralisation sont loin d'être aussi évidents que le laissent croire les livres blancs de la Commission Européenne ou les publications de l'ART en France ... et surtout comme l'affirme la directive de 1991 puis les différents paquets ferroviaires qui se sont succédé.

Une lecture purement idéologique de la libéralisation ferroviaire a conduit à un effondrement du Fret en France, rien dans la littérature ne peut malheureusement garantir que les conséquences ne seront pas **aussi délétères pour le transport de voyageurs alors que la crise du Covid rebat par ailleurs les cartes.**

VII. Désengagement de l'État, ouverture à la concurrence et efficacité : une profession de foi davantage qu'un lien démontré

Selon la **Commission européenne**, la séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur de transport est nécessaire pour une ouverture à la concurrence parce qu'elle permettra d'éviter tout comportement de discrimination du prix associé au déficit d'information et permettra ainsi à la concurrence d'être effective et parfaite. Pour la Commission Européenne, il existe donc une relation entre la séparation verticale et le degré d'ouverture à la concurrence.

S'agissant uniquement de la seule séparation verticale, préalable selon la commission à une organisation efficiente, de nombreuses études sont au mieux dubitatives, au pire très critiques.

Parmi les études quantitatives et qualitatives qui montrent que la séparation verticale n'est pas une organisation efficiente, on peut citer sans être exhaustif les exemples de **Bougna Tchofo (2017) avec Pittman (2001), Cantos Sánchez (2001), Bitzan (2003), Ksoll (2004), Mizutani et Nakamura (2004), Jensen et Stelling (2007), Drew et Nash (2011), Ivaldi et McCullough (2004), Cantos et al. (2010), Van de Velde et al. (2012)**. Soit des études qui ont pour la plupart lieu bien avant la mise en place du troisième paquet ferroviaire : impossible donc pour la Commission Européenne de dire qu'elle ne savait pas.

Pour Ksoll (2004) par exemple il existe plusieurs raisons de choisir une structure verticalement intégrée dont il démontre la supériorité :

- Dans une structure verticalement intégrée, **la coordination et la gestion des conflits sont simplifiées** puisque les interfaces sont moins complexes entre les deux entités
- En cas d'intégration entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur de transport, ce dernier pourrait **inciter le gestionnaire à investir**, ce qui permettra de résoudre les problèmes de capacité, d'améliorer la qualité de service, de sécurité et l'innovation
- L'intégration verticale **permet d'accroître la productivité**. En effet une structure verticalement intégrée permet de **réduire les coûts et plus précisément les coûts de transaction**

Au-delà de ces avantages, l'auteur ne nie pas que **la structure verticalement intégrée présente aussi des inconvénients**, en ne favorisant pas la régulation du monopole de l'infrastructure ou en ne constituant pas une incitation à la performance, mais qui **ne suffisent pas à démontrer la supériorité de la séparation**.

Bitzan (2003) examine plus spécialement les coûts générés par l'ouverture à la **concurrence du service du fret** et ceux générés par la séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire. Cette étude **montre qu'un système verticalement intégré est préféré à un système verticalement séparé puisque la séparation entre la gestion de l'infrastructure et la gestion des opérations de transport entraîne une hausse du coût d'exploitation**. Comme second résultat, l'auteur montre que mettre en concurrence plusieurs compagnies sur un même réseau entraîne un **accroissement des coûts de production...**

Pour évaluer les effets de la dérégulation sur les performances des compagnies ferroviaires suédoises, **Jensen et Stelling (2007)** utilisent une approche économétrique fondée sur l'estimation d'une fonction de coût. Comme pour les autres auteurs cités plus haut, son analyse montre

que la **séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'opération de transport entraîne une augmentation de coût même si la concurrence entraîne une réduction du coût d'exploitation**, conformément avec la théorie néoclassique sur les effets de l'ouverture à la concurrence.

Dans le **rapport EVS-rail rendu à la Commission européenne** des compagnies ferroviaires et d'infrastructure (CER) en novembre 2012, **Van de Velde et al. (2012)** ont évalué l'impact de la séparation verticale sur les coûts, sur la part modale des compagnies ferroviaires, sur les subventions publiques et sur le degré d'ouverture à la concurrence. Pour ce faire, les auteurs ont utilisé des analyses qualitatives et empiriques. Ce rapport montre qu'au regard de l'évolution des parts de marché et de la concurrence intermodale, **il n'existe aucune preuve concrète qui montre qu'un modèle verticalement séparé est supérieur à un modèle intégré.**

Sur le lien plus large entre libéralisation, concurrence et performance des chemins de fer, une étude de **Duranton et al. (2012)** pour le **Boston Consulting Group** dont on ne peut pas mettre en doute l'attachement à la libre concurrence fait émerger plusieurs résultats :

- La France, l'Allemagne, la Suisse, la Suède et l'Autriche sont les pays les plus performants
- Il existe d'une part une faible corrélation entre le niveau de performance et le degré de libéralisation et d'autre part une faible corrélation entre le choix d'un modèle d'organisation et le niveau de performance
- Il existe une corrélation significative entre la performance et le montant des subventions accordées par l'État

À contre-courant donc des évolutions législatives récentes.

Plus récemment, l'article publié par **Kleinová (2016)** s'est également intéressé à l'impact de la libéralisation des activités ferroviaires sur les performances des compagnies de **27 pays européens** en utilisant à la fois une approche empirique et un modèle économétrique. Là aussi, **la dynamique concurrentielle n'a pas d'impact sur le niveau d'efficacité** tandis **le degré d'ouverture à la concurrence a pour seul effet de réduire le niveau d'efficacité technique...**

Merkert et al. (2010) en étudiant l'impact des **coûts de transaction** et des **formes d'organisation** **n'était pas parvenu non plus à montrer de liens entre libéralisation et efficacité technique.**

Enfin, très récemment, **Bougna Tchofo (2017)**, sur un panel de 27 pays européens, débouche sur **des résultats très dérangeants pour la Commission Européenne à partir d'analyses à la fois quantitatives fine et par modélisation.** L'étude affirme **qu'il n'est pas démontré que la libéralisation ferroviaire accroît les performances de chemins de fer.** Les résultats montrent en particulier que les pays les plus avancés en matière de libéralisation ne sont pas forcément les plus performants et que dans ces circonstances **la création d'un espace ferroviaire européen semble difficile, voire impossible !**

Le fait que des chercheurs – se situant dans des courants de pensée et utilisant des méthodes qui n'ont rien d'hétérodoxe – soient nombreux à apporter la contradiction aurait dû amener a minima la Commission Européenne et les États qui la composent à être moins dogmatiques sur le choix du recours à la libéralisation et laisser davantage de latitude aux États et à la contradiction.

VIII. La crise du Covid fait voler en éclat les certitudes des modèles économiques passés et replace – de force – l'État au centre du système économique

Avec la crise de 2008 les acteurs économiques n'ont pas hésité à **s'affranchir des dogmes en vigueur et à affirmer une approche avant tout pragmatique** avec une politique massive de Quantitative Easing de soutien aux marchés financiers. Une politique jusqu'alors considérée comme incompatible avec les règles européennes et en particulier le traité de Maastricht, au point de générer une première plainte de la cour constitutionnelle allemande...

La crise du Covid fait voler en éclat ce qui pouvait rester de certitude : outre la BCE, les États sont remis au cœur de l'économie comme ultime recours contre un effondrement généralisé de pans entiers de l'économie.

De fait, aucune théorie économique n'a jamais formalisé ou même envisagé l'impact d'un choc structurel d'une telle ampleur à la fois par son étendue, sa brutalité, et sa durée.

La crise actuelle **impacte tous les paramètres considérés jusqu'alors comme certains** et il est évident que des modèles économiques jugés jusqu'alors pertinents dans certains secteurs sont d'ores et déjà **obsolètes**.

Le système ferroviaire est, de ce point vue, exemplaire : le nombre de trains est durablement et considérablement affecté et les taux de remplissage vont rester longtemps faibles, par **mesures réglementaires** dans un premier temps, en répercussion des **difficultés économiques des entreprises** – notamment sur les TGV et spécialement en première classe – qui vont freiner les dépenses de déplacement des entreprises dans un second temps et enfin par **manque de confiance** qui pourraient durablement s'installer dans les transports en commun.

Le maintien de la circulation des trains et la restauration de la confiance nécessitera des **coûts de fonctionnement importants** en mesures sanitaires et en renforcement des personnels pour accompagner/rassurer les usagers. Cela alors même que les **finances des collectivités seront plus que jamais sous pression**.

Et s'agissant tout spécialement du **Fret**, qui a montré sa pertinence pendant la crise et plus que jamais nécessaire, il peut être **gravement fragilisé par la baisse du prix** des carburants si les externalités négatives de la route ne sont toujours pas prises en compte.

Dans le même temps, la structure de l'activité n'a pas changé : une activité très capitalistique fortement mobilisatrice de capitaux.

IX. Une réforme ferroviaire, déjà fragile par naissance, devenue complètement obsolète. Un retour de l'État au premier plan plus que jamais nécessaire

Dans ce cadre la **réforme ferroviaire**, on l'a vu, **visait avant tout une ouverture à la concurrence**. Sans revenir sur le **caractère infondé de l'objectif**, la **crise du Covid questionne la possibilité même de cette ouverture** : quel opérateur voudra s'installer une activité dont les fondements sont durablement fragilisés et à quelles conditions ? Les annonces précoces de **Flixtrain** qui se retire de la course sont à ce titre édifiantes.

Dans sa mise en œuvre, elle devait aboutir après reprise par l'État d'une partie de la dette, à une **stabilisation de la dette avec un retour à l'équilibre du gestionnaire d'infrastructure en quelques années**. Celle-ci était **déjà compromise avant la crise du Covid-19**, il est évident qu'elle est désormais **illusoire** dans l'état des contraintes actuelles et de la dégradation attendue de la marge opérationnelle des différentes SA.

Dans cette perspective, **les règles d'investissements du gestionnaire d'infrastructure**, que ce soit la **règle d'or** (dette nette sur marge opérationnelle) ou la prise en compte du **coût moyen pondéré** du capital (voir notre note sur le sujet) ne sont plus tenables car elle reviendrait à réduire les investissements à portion congrue compte tenu des résultats et de l'état et du fonctionnement des marchés.

Rappelons que les **objectifs affichés liés à la réforme, déjà ambitieux**, tablaient sur des **plans d'économie importants** notamment pour Réseau qui devait parvenir à **réaliser davantage de travaux avec des moyens humains et financiers réduits**.

La situation est d'autant plus critique que la crise survient au moment où le **plan Philizot** sur les petites lignes – pourtant peu ambitieux pour le rail – n'est pas financé et où la **nécessité d'un plan Fret ambitieux** est plus que jamais nécessaire alors que l'avantage coût de la route va encore se renforcer avec **la baisse des prix des carburants**.

Difficile après ces constats de ne pas repenser à l'idée de **monopole d'État** comme **unique moyen de garantir un service public en phase avec les impératifs de bien-être de la collectivité**. Les questionnements autour de l'inefficacité de l'État –aujourd'hui unanimement sollicité alors que nombre de très grandes entreprises privées ont fait preuve d'imprudence manifeste dans la gestion de leurs fonds propres –, d'équilibre budgétaire au sens du pacte de stabilité et d'imperfection de l'information sont désormais bien secondaire.

Après avoir assoupli **les aides d'État**, la Commission Européenne a déclenché la **clause dérogatoire générale** permettant de suspendre les règles de déficit et d'endettement des États. Si la mesure n'est que temporaire et ne remet pas en cause le pacte de stabilité, son activation est emblématique de la nécessité de revoir les contraintes dogmatiques qui pèsent sur les États et leur capacité d'intervention.

Au niveau de la **Banque Centrale**, là aussi toutes les règles de fonctionnement ont volé en éclat au point de déclencher une nouvelle colère de la cour constitutionnelle allemande. Son bilan a augmenté de 700 Mrds€ avec la crise.

Pour chaque grand pays européen, il s'agit de **centaines de milliards de soutien qui sont apportés principalement au secteur privé.**

Aux États-Unis, l'État comme la Fed – moins indépendante des autorités politiques que la BCE – vont encore plus loin : **le congrès a voté une aide à l'économie de 15% du PIB soit 3 500 Mrds \$** tandis que **le bilan de la Fed aurait cru de 2500 milliards \$** depuis le début de la crise sanitaire... permettant au Dow Jones d'effacer la moitié de ses pertes sur les dernières semaines, tandis que le nombre de chômeurs dépassait les 26 millions.

Pour les libéraux, la supériorité du "**laisser-faire**" est une telle évidence qu'il n'est pas même nécessaire de la démontrer : elle s'impose d'elle-même. **La crise sanitaire a rendu ces propos inaudibles sinon indécents.**

Les chercheurs peinaient à démontrer la possibilité et l'efficacité d'un grand marché ferroviaire transeuropéen voulu par le traité de Maastricht, **la crise du Covid-19 révèle sans ambiguïté le danger mortifère du modèle proposé.**

Le risque de ne pas sortir en urgence de ce modèle est en effet une fuite en avant qui se traduirait d'abord par une **attrition drastique des offres ferroviaires** se recentrant sur les activités/lignes encore capables de rentabilité, associée à des coupes à court terme dans les coûts de fonctionnement. Au premier titre desquels les frais de personnel. À moyen terme, il serait à craindre un **recours à outrance à des PPP** et une **sous-traitance généralisée : des solutions finalement coûteuses pour les collectivités, peu efficaces pour assurer les services publics attendus et potentiellement dangereuses en termes de sécurité.** Autant dire qu'il s'agirait d'une politique de gestion de la pénurie qui ne pourrait être durable et :

- soit marquerait la fin du système ferroviaire français,
- soit impliquerait à moyen terme un plan de sauvetage extrêmement coûteux pour l'État et par conséquent les contribuables.

Une telle politique qui ne viserait qu'à limiter la casse à court terme **aggraverait encore les déséquilibres des territoires et freinerait le développement d'une mobilité verte** à un moment où les besoins de la société n'ont jamais été aussi forts. Est-il besoin de rappeler le lien entre la **crise des gilets jaunes** et les inégalités des territoires, les **dérèglements climatiques** et les modes de transport ou encore entre la **survenue des pandémies** et le manque de préservation des écosystèmes ?

L'État est à la croisée des chemins : c'est le moment pour lui de reprendre la main et **sauver le système ferroviaire français ou ... le condamner en laissant faire.**

Les sommes nécessaires n'auraient rien d'extravagant au regard de ce qui est mobilisé pour le secteur privé indépendamment des impacts écologiques. Un tel changement de cap donnerait enfin une vraie dimension au "pacte vert" prôné par la Commission Européenne.

Les urgences, climatique et sanitaire, mettent plus que jamais en avant l'impératif de services publics puissants et efficaces ... Il s'agit pour le coup d'une évidence qui n'est plus à démontrer.

Références Bibliographiques

Bitzan, John D. 2003. "Railroad Costs and Competition : The Implications of Introducing Competition to Railroad Networks." *Journal of Transport Economics and Policy* 37

Bougna Tchofo, E (2017) How to analyze and model the impacts of liberalization on railways performances. Ph.D in Economic Sciences, Université de Lyon

Cantos Sánchez, P. 2001 "Vertical Relationships for the European Railway Industry." *Transport Policy* 8

Cantos, Pedro, José Manuel Pastor, and Lorenzo Serrano. 2010. "Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and Its Effects on Productivity." *Journal of Transport Economics and Policy* 4

Drew, J, and C. A. Nash. 2011. "Vertical Separation of Railway Infrastructure - Does It Always Make Sense." WPA. Institute for Transport Studies. University of Leeds

Ivaldi, Marc, and Gerard J. McCullough. 2004. "Subadditivity Tests for Network Separation with an Application to U.S. Railroads." SSRN Scholarly Paper ID 556781. Rochester,

NY: Social Science Research Network. Jensen, Arne, and Petra Stelling. 2007. "Economic Impacts of Swedish Railway Deregulation : A Longitudinal Study." *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review* 43

Kleinová, Eliška. 2016. "Does Liberalization of the Railway Industry Lead to Higher Technical Effectiveness?" *Journal of Rail Transport Planning & Management* 6

Ksoll, Markus. 2004. "Integration of Infrastructure and Transport: An Assessment from Industrial Economics and Railway Perspectives.

Merkert, Rico, Andrew S. J. Smith, and Chris A. Nash. 2010. "Benchmarking of Train Operating Firms – a Transaction Cost Efficiency Analysis." *Transportation Planning and Technology* 33

Mizutani, Fumitoshi, and Kiyoshi Nakamura. 2004. "The Japanese Experience with Railway Restructuring." NBER Chapters. National Bureau of Economic Research, Inc.

Pittman, Russell. 2001. "Vertical Restructuring of the Infrastructure Sectors of Transition Economies." *Industrial Organization* 111002. EconWPA

Van de Velde, Didier, Chris Nash, Fumitoshi Mizutani, Mark Lijesen, Frank Zschoche, and Andrew Smith. 2012. "EVES-Rail - Economic Effects of Vertical Separation in the Railway Sector."

