



Revue d'histoire  
des chemins de fer

## Revue d'histoire des chemins de fer

39 | 2008

Le livre des 20 ans de l'AHICF

---

### Les enjeux d'une réforme au regard de l'histoire : retour sur un débat de 1997 choisi par Michèle Merger

Michèle Merger

---



#### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhcf/908>

DOI : 10.4000/rhcf.908

#### Éditeur

Association pour l'histoire des chemins de fer

#### Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2008

Pagination : 177-193

ISSN : 0996-9403

#### Référence électronique

Michèle Merger, « Les enjeux d'une réforme au regard de l'histoire : retour sur un débat de 1997 choisi par Michèle Merger », *Revue d'histoire des chemins de fer* [En ligne], 39 | 2008, mis en ligne le 01 juin 2011, consulté le 28 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhcf/908> ; DOI : 10.4000/rhcf.908

---

Tous droits réservés

## Les enjeux d'une réforme au regard de l'histoire : retour sur un débat de 1997 choisi par Michèle Merger

*Il nous est apparu intéressant de publier à nouveau les propos des intervenants à la table ronde organisée à l'occasion du cinquième colloque de l'AHICF qui s'est tenu du 21 au 23 mai 1997 autour du thème : « Les chemins de fer en temps de concurrence, choix du XIX<sup>e</sup> siècle et débats actuels. » Cette table ronde qui avait été placée sous la présidence de François Caron, alors professeur à l'université de Paris-Sorbonne, avait réuni deux personnalités venues du monde ferroviaire (Dominique Maillard – aujourd'hui président de RTE – et Michel Walrave) et Christian Stoffaës, qui, en tant que directeur de l'Inspection générale et de la Prospective à Électricité de France, et économiste spécialiste des services publics, avait participé l'année précédente aux côtés de Claude Martinand à une réflexion sur le devenir du système ferroviaire français.*

*Les réflexions des participants portaient sur la question suivante : infrastructures et exploitation ferroviaire : intégration ou séparation ? Les enjeux d'une réforme au regard de l'histoire. Il s'agissait d'une question placée au cœur de l'actualité car la loi n° 97-135, promulguée par le président de la République le 13 février 1997, venait de modifier profondément l'organisation du transport ferroviaire de notre pays qui, comme ses partenaires européens, avait été appelé à se soumettre aux premières directives que la Commission européenne avait élaborées en vue d'améliorer l'efficacité des chemins de fer communautaires. Avec la réforme de 1997, la France a mis fin à un système hérité de la nationalisation des réseaux ferroviaires en 1937. Cette réforme avait été élaborée dans un contexte de crise marqué par le mécontentement du monde cheminot qui était dû notamment à la question des retraites et qui avait conduit à la grève de novembre-décembre 1995, l'une des grèves les plus longues et les plus suivies que la SNCF ait eu à connaître au cours de son histoire. Ce contexte de crise était entretenu par les incertitudes qui pesaient sur l'avenir de la SNCF dont l'endettement semblait être un problème sans espoir de solution et par le climat de méfiance qu'un tel déficit financier suscitait dans les milieux politiques et dans l'opinion publique, qui a été par ailleurs fortement troublée par l'arrestation, en juin 1996, c'est-à-dire six mois après sa nomination à la tête de l'entreprise, de Loïc Le Floch-Prigent pour des faits qui lui étaient reprochés alors qu'il était président d'Elf Aquitaine.*

*Relire les propos tenus par les uns et les autres nous permet de redécouvrir les interrogations que bon nombre d'observateurs se posaient alors face à une réforme considérée par certains comme étant « historique ». À la lumière des débats actuels sur la nature et l'évolution des relations entre d'une part, Réseau ferré de France – l'établissement public à caractère industriel et commercial, créé par la loi de février 1997 et chargé d'aménager et de développer l'infrastructure du réseau ferroviaire dont il est pleinement propriétaire – et d'autre part la SNCF à laquelle incombe la gestion et l'exploitation des services de transport, cela nous permet également de comprendre les arguments des adversaires de la réforme qui, dès sa mise en place, avaient souligné qu'il n'était pas facile de concilier les intérêts de l'organisme chargé d'investir en recherchant la juste rémunération de son activité et ceux de l'exploitant qui veut limiter cette charge au profit du trafic et du service. Confronter témoignages du passé et témoignages actuels – ainsi que les témoignages oraux recueillis par l'AHICF dix ans après les faits – permettra aussi au lecteur de se rendre compte que la France a répondu d'une manière limitée aux autres directives de Bruxelles qui sont venues compléter ou modifier celle de 1991, dans le but de faire avancer la libéralisation du transport ferroviaire en l'ouvrant à la concurrence. L'historien sera sans aucun doute enclin à penser que, comme aux siècles précédents, la question ferroviaire demeure un sujet toujours aussi brûlant pour l'avenir des transports européens.*

Michèle Merger

---

Extrait de : Michèle Merger et Michel Walrave (dir.), « Les chemins de fer en temps de concurrence, choix du XIX<sup>e</sup> siècle et débats actuels », Actes du cinquième colloque de l'AHICF (21-23 mai 1997) avec la collaboration de l'Union internationale des chemins de fer, *Revue d'histoire des chemins de fer*, 16-17 (printemps- automne 97), 440 pages.

## TABLE RONDE

*sous la présidence de M. François Caron, professeur à l'université de Paris-Sorbonne (Paris IV), secrétaire général de l'AHICF*

### INFRASTRUCTURES ET EXPLOITATION FERROVIAIRE : INTÉGRATION OU SÉPARATION ? LES ENJEUX D'UNE RÉFORME AU REGARD DE L'HISTOIRE

*À laquelle ont participé messieurs Dominique Maillard, directeur de la Stratégie de la SNCF, Christian Stoffaës, directeur de l'Inspection générale et de la Prospective d'Électricité de France Michel Walrave, département Grandes Vitesses de l'Union internationale des chemins de fer.*

#### **François Caron**

Je suis très honoré d'avoir été appelé à présider cette table ronde et, bien que je plaide mon incompetence dans le domaine de l'actualité des transports ferroviaires et de leurs infrastructures, je vais ouvrir le débat en posant des questions précises aux trois participants après avoir, comme c'est mon rôle, rappelé comment se sont historiquement construits ses termes.

J'insiste d'abord sur le fait que des logiques de l'intégration, de l'exploitation et de l'infrastructure se sont imposées historiquement et ont progressivement créé ce que j'appellerai une culture de l'intégration. Ce colloque nous a montré qu'aux débuts des chemins de fer européens l'intégration n'était pas une option évidente et que les années 1840 et 1850 avaient connu des partisans d'autres solutions, d'une séparation de l'infrastructure et de l'exploitation sur le plan technique et sur le plan économique. Les projets de concession à très court terme à d'anciennes sociétés de messagerie dont

j'ai traité la réalisent sur le plan commercial ; l'activité des entrepreneurs de traction mentionnés par Georges Ribeill, qui ont existé en France jusqu'à la fin des années 1860, reposait sur une séparation, sur le plan technique, entre la compagnie, qui concédait la traction, et « l'entrepreneur ». Des projets et des réalisations ont donc existé en France, fondés sur l'idée de la séparation, dont on peut dire qu'elle inspirait aussi la loi de 1842. Or nous constatons quelques années plus tard le triomphe total de l'intégration. Comment l'expliquer ? On peut avancer l'hypothèse selon laquelle les directeurs des compagnies, qui sont des ingénieurs, ont été amenés progressivement à considérer le chemin de fer comme un système et le système ferroviaire comme un système global qui imposait entre les trois grands services apparus très rapidement, Voie et Bâtiments, Matériel et Traction et Exploitation – service commercial –, une interdépendance qui les rendait inséparables. Les décisions

à prendre dans l'un des trois domaines dépendaient des décisions prises dans les autres. Par exemple, lorsque dans les années 1860 le directeur de la Compagnie du chemin de fer du Nord Jules Petiet prend la décision d'acheter des locomotives puissantes, il prend – elle figure dans le même rapport – celle de baisser les tarifs du transport de la houille. Cette détermination technique est donc fondamentale et est à la base de l'unité de la « science des chemins de fer », qui se constitue dans ces années 1870 avec la parution de grands manuels techniques comme celui de Couche, et qui repose bien sur l'idée que le chemin de fer est un tout, un ensemble technique que l'on ne peut pas diviser. L'identité respective des trois grands services n'altère pas leur solidarité fondamentale et la culture des cheminots, qui semble aujourd'hui un obstacle à la séparation des infrastructures et de l'exploitation, leur identité particulière reposent sur la conscience d'appartenir au même ensemble technique, même s'il existe bien un monde de la traction, un monde des gares, un monde de la voie et des bâtiments. Cette culture commune, illustrée déjà par Zola, et reposant sur l'intégration technique, est encore vivante et forte et aura beaucoup de difficultés à disparaître.

Deuxième acquis de nos débats, nous avons constaté qu'au XIX<sup>e</sup> siècle cette culture d'intégration n'était pas opposée à toute idée de concurrence. On constate une forte concurrence

entre les compagnies dans chaque pays, en particulier pour s'attirer les trafics internationaux, puisque comme l'a montré Laurent Tissot huit solutions différentes s'offraient pour traverser la Manche, ou pour capter des trafics intérieurs rémunérateurs, en France le transport du charbon ou des vins du Midi. Cependant, malgré cette intensité de la concurrence entre les compagnies, parfois sur les mêmes infrastructures ou « couloirs de circulation », et j'en viens ici aux questions que peut poser cette évolution, il est clair qu'on a élaboré, pour justifier le système des réseaux et l'intégration qui l'accompagne, la théorie du monopole naturel, qui les justifie du point de vue de la science économique, lié à la notion juridique de service public.

Or un siècle plus tard, au début des années 1970, s'impose l'idée, inspirée par une science économique issue du libéralisme, que l'utilité sociale produite par la concurrence est plus grande que l'utilité sociale issue du monopole naturel. Je pose donc trois questions à mes collègues participant à cette table ronde. Premièrement, quelle est l'origine réelle de cette remise en cause du système de l'intégration ? Est-ce bien la remise en cause de la notion de monopole naturel ? Deuxièmement, quelle est, à leurs yeux, la justification de cette remise en cause ? Enfin, quel avenir pour cette séparation ?

Je répondrai pour ma part aux deux premières questions en avançant plusieurs hypothèses que je leur soumets.

L'évolution de la science économique, qui voit la montée en puissance d'un courant fortement libéral, est bien entendu la première. Mais, parallèlement, s'affirme une nouvelle conception générale de la gestion des réseaux, une théorie des réseaux développée dans les années 1960 qui considère que la gestion de tous les grands réseaux techniques pose des problèmes identiques. C'est la « chute » du monopole du *Bell system* aux États-Unis voici trente ans qui représenterait la rupture fondamentale, au niveau mondial, dans la gestion des réseaux et le début de cette évolution. L'assimilation de l'intégration des réseaux aux blocages et à la rigidité des formes organisationnelles des grands systèmes qu'elle aurait créés, opposées à l'efficacité d'une gestion flexible permettant une plus rapide adaptation au changement, peut être une autre justification de leur déstructuration. Cette justification, de caractère organisationnel, de la séparation serait alors un effet de la remise en cause permanente des structures qui fait la vie des organisations.

### **Christian Stoffaës**

Je commence par me présenter dans cette assemblée de cheminots comme un étranger intégré, afin d'explicitement le point de vue qui va dicter mes propos. Comme directeur de l'Inspection générale et de la Prospective à Électricité de France, issu du corps des Mines et entré à EDF voici dix ans, après quinze ans de carrière

au ministère de l'Industrie, je suis étranger au secteur ferroviaire. Comme économiste, je m'intéresse aux services publics et c'est pourquoi j'ai été chargé par le ministre des Transports Bernard Bosson d'une réflexion sur l'avenir du transport ferroviaire dans le cadre européen, mission confirmée par son successeur Bernard Pons et par Anne-Marie Idrac, qui a abouti à un rapport ; j'ai également été appelé à participer au débat national sur l'avenir du ferroviaire présidé par Claude Martinand qui a débouché sur la réforme récente du secteur ferroviaire en France, c'est-à-dire à la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation et à la création de l'établissement public Réseau Ferré de France. Cette expérience ne m'est pas tout à fait nouvelle car voici aujourd'hui vingt ans, en 1977, j'avais été remarqué au ministère de l'Industrie par Pierre Guillaumat, ancien président d'Elf Aquitaine qui, lui aussi étranger intégré au secteur ferroviaire, avait été à l'époque chargé par le gouvernement de Raymond Barre d'un travail sur la SNCF qui a laissé semble-t-il un mauvais souvenir dans le milieu cheminot. Il m'avait donc sélectionné comme rapporteur, probablement à cause de ma qualité d'étranger à ce milieu qui pouvait apporter son expérience d'un autre secteur.

Avant de répondre aux questions posées par le professeur Caron, je rappellerai les conditions de mon étude sur l'avenir du ferroviaire et ses résultats.

Quand j'ai commencé ce travail, j'ai dû pénétrer dans un milieu particulier, clos, où il m'a fallu dessiner la géographie des problèmes qui se posaient. Pour m'y aider, j'ai regardé ce qui se passait à l'étranger et j'ai vu que le secteur ferroviaire était en mouvement, du point de vue de son organisation et de sa structure. C'est un secteur en crise, qui perd de l'argent, qui coûte cher aux finances publiques et qui, alors qu'il est très fier de ses réalisations et est caractérisé par une forte culture qui prend ses racines dans un siècle et demi d'histoire, a en même temps à porter de lourdes charges financières et d'endettement.

Le secteur ferroviaire bouge, en Europe comme dans le monde. En particulier en Europe s'est développée, depuis une dizaine d'années, l'idée d'une séparation organique de l'infrastructure et du service de transport. Le premier pays à en faire l'expérience a été la Suède puis des réformes spectaculaires ont touché en 1993 des pays limitrophes de la France, l'Allemagne fédérale et le Royaume-Uni ; parallèlement cette idée a été définie au niveau européen par une directive européenne qui en fixe le cadre, un cadre non contraignant mais qui indique la voie à suivre. Enfin, d'autres pays limitrophes de la France comme l'Italie, les Pays-Bas, commencent à l'emprunter, étant entendu que d'autres pays n'ont pas encore bougé, en particulier l'Espagne, la Belgique et la France qui, jusqu'à récemment,

était restée stable dans son organisation. L'Europe suit une voie particulière parce que les réformes ferroviaires que connaissent les États-Unis, le Japon, les pays en développement n'adoptent pas un principe de désintégration verticale mais géographique : au Japon la réforme a plutôt consisté à créer des entités régionales pour désintégrer le monopole ferroviaire, aux États-Unis n'existe pas de séparation formelle de l'infrastructure et des services mais une libre circulation des trains de fret sur les territoires des différentes compagnies concessionnaires. J'insiste sur le fait que ce principe fort, qu'a adopté l'Europe, de désintégration des monopoles intégrés, n'existe pas avec la même force ailleurs. Analyser les réformes mises en œuvre par d'autres pays et leurs motifs a donc été ma première démarche.

J'ai eu aussi le sentiment que l'histoire était très utile, car bien qu'économiste je m'intéresse beaucoup à l'histoire économique, et je me suis plongé dans les travaux historiques de cette association et dans les œuvres de référence du professeur Caron. Pour comprendre le présent, pour prévoir l'avenir, il est très important de savoir d'où l'on vient et où l'on se trouve, or pour savoir où on est il faut savoir d'où l'on vient. J'ai par ailleurs le sentiment que le secteur ferroviaire est à un tournant de son histoire et que ce que nous voyons aujourd'hui est une réforme historique, qui s'inscrit dans l'histoire. Elle

n'a pas été considérée ainsi en France, le gouvernement a d'abord hésité longtemps à la lancer, il a fait un pari après la crise de décembre 1995 et la réforme a été décidée sans éclat en fin d'année 1996. Pourtant, les dispositions de la loi du 13 février 1997 sont à mon avis historiques. Cette date sera retenue comme une charnière, comme celle de la loi de 1842, ou les conventions de 1859, quand le principe de six monopoles intégrés sur une base régionale s'est imposé ou, encore, 1937 qui n'est pas celle d'une grande loi, mais d'une convention avec les compagnies qui n'ont été nationalisées que partiellement puisque la SNCF créée en 1937 était une société d'économie mixte dont l'État ne contrôlait que 51 % du capital.

Je vais tenter à présent de m'inscrire dans le cadre fixé par le professeur Caron. Quelles sont les origines de la « désintégration » ? Il est vrai qu'on constate le même mouvement dans tous les grands secteurs de services publics industriels et commerciaux depuis quelques années. Je rejoins le professeur Caron en pensant qu'il est né aux États-Unis par la simple application de la législation anti-trust qui vise au *trust busting*, à « casser » les trusts. L'économie américaine est une économie libérale fondée sur l'initiative privée mais il existe un domaine où l'intervention de l'État est forte depuis un siècle, celui du contrôle des abus de position dominante, des effets de concentration économique forts dans

des zones de l'économie où ils peuvent nuire à l'intérêt général et au bien-être collectif. Il s'agit soit de les empêcher d'abuser de prédatons tarifaires ou de malthusianisme en matière d'investissement, soit, au contraire, de provoquer des innovations face à des structures économiques concentrées, rigides et donc routinières et bloquant l'innovation. Ce mouvement est donc né aux États-Unis voici une vingtaine d'années, il a pris le nom de *deregulation*, c'est-à-dire la critique des structures et des monopoles intégrés notamment quand ils opèrent dans des secteurs de service public comme l'énergie, les transports et les communications. Je rappelle que la loi anti-trust avait déjà frappé les positions dominantes dans les services publics aux États-Unis à deux époques. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec le Sherman Act, elle s'est attaquée au chemin de fer et au pétrole, en particulier à la Standard Oil puis, à l'époque du New Deal de Roosevelt, a cassé un certain nombre de trusts, en particulier le secteur de l'électricité, les grands trusts qui se partageaient le territoire national des États-Unis ayant été divisés en 300 compagnies électriques régionales – il ne s'agissait pas de désintégration verticale. Cette réaction est étrangère à la culture française et européenne : quand nous voyons des trusts, nous ne les désintégrons pas, nous ne les « cassons » pas, nous les nationalisons !

Les « trusts » des chemins de fer, de l'électricité et bien d'autres, ont été nationalisés dans les années 1930 et 1940 alors qu'aux États-Unis ils ont été démantelés. C'est une profonde différence de culture ; la prévention contre les trusts est en train de pénétrer chez nous notamment par le biais du droit communautaire qui nous reste pour l'instant peu usuel.

Ce principe de désintégration a été appliqué dans le secteur des télécommunications puisque la « dérégulation » des télécommunications a consisté à séparer l'infrastructure du service rendu en obligeant les opérateurs « historiques », notamment, aux États-Unis, AT&T, suivi d'opérateurs européens, à véhiculer sur leur réseau des informations vendues et commercialisées par des tiers. L'accès des tiers au réseau dans le secteur des télécommunications est cependant relativisé par l'ouverture récente aux télécommunications de l'espace hertzien avec le radio téléphone portable et la télédiffusion par satellite : le réseau filaire n'a plus le monopole des communications et l'accès à ce réseau n'en est plus la clé. Dans le secteur de l'énergie une directive communautaire vient de marquer le début de désintégration entre les réseaux électriques et le service rendu, tandis que le transport de gaz est déjà concerné. Bien entendu le champ privilégié de la dérégulation est le transport aérien, puisque son infrastructure est l'espace aérien, structuré par des accords de concession de lignes ; ces dispositions

qui obligeaient les opérateurs de transports aériens à détenir des licences de concession ont été simplement abrogées.

Ce principe général est donc d'application plus ou moins aisée selon les secteurs, selon le caractère contraignant ou non du réseau. Si le transport routier connaît une séparation de fait, puisque l'infrastructure routière est d'accès libre et que les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont tenues de transporter tous les véhicules qui se présentent moyennant un péage transparent et équitable, ce modèle ne s'applique pas à tous les secteurs. Il le peut dans le cas du transport du gaz, c'est beaucoup plus difficile pour le transport électrique, ce n'est pas facile dans le chemin de fer. Je suis d'accord avec le professeur Caron pour voir l'origine de la « dérégulation » dans l'idée que les monopoles intégrés sont rigides, n'innovent pas assez, ont tendance à abuser des positions dominantes ; autre cause, dans le cas de réseaux qui, comme les chemins de fer, subissent de lourdes pertes, on a pensé que la désintégration pouvait faciliter la résolution des problèmes financiers et l'adaptation du système à un processus de déstructuration. Nous pouvons dire en effet que nous sommes face à un processus de déstructuration-restructuration selon la définition de Schumpeter : ces questions de monopole sont soumises comme d'autres à des cycles idéologiques et, alors que voici un demi-siècle l'idée d'intégration et de

monopole triomphait, notamment en France, c'est l'inverse aujourd'hui. Il s'agit de modifier les structures de façon à ce que chaque acteur se redéploie puis prenne éventuellement les nouvelles directions imposées par l'innovation technologique.

Voyons rapidement les deux autres questions : « Quelles justifications, quel avenir ? »

La justification de la désintégration est différente d'un secteur à l'autre. Dans celui des télécommunications elle a essentiellement pour objet la promotion des technologies nouvelles, proliférantes dans ce secteur. Dans le secteur ferroviaire où les technologies sont relativement matures, c'est plutôt la résolution de ses difficiles problèmes financiers qui joue. En particulier, la séparation de l'infrastructure et des transports a pour effet de créer un dialogue conflictuel mais constructif – parce que du dialogue surgit l'avenir – entre le réseau (RFF) et l'opérateur (SNCF). Il porte principalement sur la tarification de l'infrastructure et sur les nouvelles infrastructures – je remarque que c'est à partir de la création de Réseau Ferré de France qu'on a commencé à parler du train pendulaire en France, sujet jusque-là interdit. Il porte enfin sur le problème des lignes régionales. À partir du moment où deux autorités discutent, du conflit surgit l'avenir dans le processus dialectique défini par Schumpeter.

Mais quel avenir ? Je crois pour ma part que ce dialogue va permettre de résoudre progressivement, avec le temps, les problèmes du chemin de fer. Mais je ne suis pas sûr que la libre circulation sur le réseau soit une solution à ces problèmes, ni qu'elle prenne le même sens dans ce secteur que dans les autres, énergie ou télécommunications. Elle a un sens à mon avis pour le transport du fret dont le réseau est de dimension au moins nationale et même européenne. Le transport ferroviaire de marchandises souffre beaucoup en effet de n'avoir pas encore acquis un espace européen intégré comme ses concurrents, notamment le transport routier. Une fois cet espace construit, le fret ferroviaire regagnera à mon avis des parts de marché considérables. Je pense même qu'il sera possible, lorsque les transports combinés européens seront mis en place, avec une infrastructure ouverte à la libre circulation, de prendre des mesures coercitives pour empêcher le trafic par camions de marchandises sur des distances de plus de 500 km, c'est-à-dire dans les espaces nationaux. C'est un grand avenir qui s'ouvre pour le chemin de fer dans ce secteur. Et s'il faudra bien modifier à nouveau les structures qui se mettent en place, car l'histoire montre que les structures ne sont jamais stables, je crois cependant que nous sommes en train de vivre une réforme de portée historique, peut-être sans nous en apercevoir comme Fabrice à Waterloo ; c'est

pourquoi il est particulièrement utile d'enrichir notre réflexion et de la faire profiter de la lumière de la perspective historique.

### **Dominique Maillard**

Avant de répondre aux trois questions posées, je souhaite apporter une précision, qui me semble importante, à propos de l'origine historique de « l'intégration » et de la question de savoir si elle est ou non naturelle aux réseaux, sans pour autant contester l'analyse du professeur Caron. Il ne me semble pas en effet que l'on ait assez insisté sur l'importance que revêt la dimension financière de la question autant dans la réforme présente qu'à l'origine de l'intégration. La loi de juin 1842 prévoyait un système dont le principe était assez proche, sans toutefois lui être identique, d'un schéma actuel de séparation des infrastructures ferroviaires et de leur exploitation. Le projet gouvernemental prévoit des lignes qui auraient été financées pour l'essentiel par l'État et les collectivités locales et confiées, sous forme de baux, en affermage à des sociétés privées d'exploitation ; il était d'ailleurs défendu avec beaucoup d'acharnement par un homme illustre plus connu pour son œuvre littéraire que pour son action politique, à savoir Lamartine. Or, l'amendement introduit par Duvergier de Hauranne prévoit à titre exceptionnel la concession des lignes de chemin de fer en totalité ou en partie à l'industrie privée en vertu de lois spéciales et aux

conditions qu'elles détermineront (les cahiers des charges). C'est donc la solution que nous appelons la concession intégrée, considérée comme une exception, qui est devenue la règle, à part la ligne de Montpellier à Nîmes confiée à une société fermière. Pour moi, sous réserve des conclusions des travaux historiques, le succès de la concession intégrée est tout simplement dû à la possibilité qu'elle offrait d'alléger le poids qui pesait sur les finances publiques. L'origine, en France du moins, de l'intégration des sociétés est à mon avis d'abord strictement financière. Cette solution a bien entendu prouvé ensuite sa validité technique qui explique qu'elle se soit perpétuée et qui l'a justifiée. Je ne pense pas en effet que la justification technique de l'association du développement du réseau et de l'exploitation se soit imposée au départ : le projet de loi démontre le contraire.

Si nous tournons dans un esprit de comparaison vers les origines des autres modes de transport et considérons le plus récent, nous voyons que si les transports aériens se sont développés dans un contexte de séparation des infrastructures et de l'exploitation – qui n'exclut pas bien sûr la concertation et le dialogue parce que les avions doivent atterrir sur les aéroports et les aéroports doivent être conçus pour les avions ! – nous constatons que ni le développement technologique, ni le développement commercial du secteur n'ont été

obérés par cette absence d'intégration qui peut elle aussi trouver bien des arguments pour sa justification.

Après avoir réintroduit dans notre débat sa dimension financière, je réponds aux questions posées et d'abord à la deuxième : quelles sont les justifications de la remise en cause de la situation d'intégration des réseaux et de leur exploitation ? Son échec financier, dans nombre de pays et le nôtre en particulier, me semble être la première. La technique me paraît hors de cause. Les arguments techniques en faveur de l'intégration subsistent et doivent être pris en compte dans les réformes ; il ne faut pas les sacrifier au principe de la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, car l'intégration a fait la preuve de son intérêt dans la conception des systèmes, dans leur sécurité, dans la gestion et l'optimisation du réseau. Peut-être la séparation n'est-elle pas la bonne solution à apporter à une situation financière pour le moins problématique mais c'est ainsi qu'elle a été perçue.

Revenons à la première question qui nous est posée : quelle est l'origine de cette remise en cause du monopole et de l'intégration ? Sans vouloir me livrer à des distinctions excessives, je serai tenté de distinguer le mouvement de remise en cause des monopoles du débat sur l'intégration ou la séparation des infrastructures et de l'exploitation des réseaux. Christian Stoffaës a lié à fort juste titre ce courant de pensée à celui de

la contestation des trusts. Je pense que l'un peut être considéré comme la conséquence de l'autre : les attendus des textes réglementaires, en particulier européens, font suivre un discours général sur les vertus de la concurrence et les inconvénients des monopoles qui lui sont contraires du paragraphe qui expose la nécessité d'une séparation organique institutionnelle, comptable, etc. entre infrastructures et exploitation. Or une lecture attentive révèle que le lien entre l'un et l'autre est peu clair ou pour le mieux ténu. Les deux problèmes sont en effet en partie disjoints puisque des monopoles, qui peuvent être « intégrés » ou « séparés », peuvent être chargés de l'exploitation ou de l'infrastructure comme c'est le cas en Suède et en Grande-Bretagne : Railtrack est bien un monopole. La séparation n'a pas fait disparaître le monopole, il a été privatisé à cette occasion. C'est là encore une autre dimension du problème. Il reste que nous avons intérêt à « séparer » également la question du monopole, d'une part, celle de l'intégration, d'autre part.

Quelle justification donner à la remise en cause de celle-ci ? Nous retrouvons la dimension financière de la séparation dont le poids est indéniable ; dans le cas français elle est à mon avis le facteur de déclenchement de la réforme que nous connaissons. La SNCF n'aurait-elle pas connu une suite d'exercices se terminant sur des déficits d'environ dix milliards de francs, je ne suis pas certain que la réforme

du système ferroviaire aurait heureusement vu le jour comme elle l'a fait en février 1997 après une gestation de seulement quelques mois. Cependant, le contexte idéologique et culturel – je rejoins ici le professeur Caron qui a défini une « culture de l'intégration » – joue un rôle important. Notre « culture » tend à privilégier, et à considérer comme étant un facteur d'efficacité, l'introduction de dispositifs favorisant la multiplication des acteurs sur le marché. Les exemples ne manquent pas qui corroborent le fait que la multiplication des acteurs introduit plus de fluidité dans le marché, qu'elle induit aussi une pression sur les coûts, donc sur les prix, et qu'elle doit ainsi bénéficier au public. Il aurait été surprenant que les chemins de fer échappent à cette tendance et à ce courant d'idée qui touchent tous les secteurs et leurs grands réseaux. Je partage le point de vue de Christian Stoffaës et approuve bien entendu le parallèle qu'il a tiré entre les chemins de fer et l'évolution actuelle du secteur de l'énergie, des télécommunications et des autres transports, terrestres ou aériens. Cependant je répète que l'accélération récente de l'évolution du secteur ferroviaire et, même, le caractère de précurseur qu'on peut lui attribuer – dans la mesure où la directive européenne qui les concerne date de 1991 alors que celle qui oriente le secteur de l'énergie vient à peine de paraître – sont à mon avis fondamentalement liés à la situation financière de ce secteur.

Quel avenir alors prédire à cette séparation de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaires ? La séparation comporte à l'évidence un premier avantage qui est la clarification des responsabilités des acteurs. Par un curieux retour des choses elle revient, à peu de choses près, à la loi de 1842 puisqu'elle investit l'État, RFF étant en l'occurrence son « démembrement », de la responsabilité, de la consistance et du financement du réseau. Elle fait disparaître du point de vue à la fois de la décision et du financement des infrastructures cet amalgame qui a été pratiqué pendant plus de cent cinquante ans entre la responsabilité commerciale de l'exploitant et celle des pouvoirs publics qui voient dans un réseau de chemins de fer, de même que dans un réseau de routes ou un réseau de canaux, des instruments de politique économique, d'aménagement du territoire ou de politique de développement. Je pense que ce retour aux sources est, en tous les cas, utile, que son principe doit être conservé et qu'un certain avenir doit lui être laissé. Cette opération est-elle pourtant suffisante en elle-même pour assurer le retour à l'équilibre et à la viabilité de l'ensemble du système ferroviaire ? Mes fonctions m'engagent à répondre affirmativement. Cependant, le citoyen que je suis pense à titre personnel que des précautions sont encore nécessaires, que la prudence est de mise car le chemin sera long et les embûches nombreuses, en particulier pour faire progresser cette

réforme sur le terrain social encore que je ne pense pas que la question de la « séparation » doive focaliser un débat qui l'excède. L'une des vertus de la réforme réside à mon avis dans le fait qu'elle opère une séparation indéniable, juridique et financière, entre l'exploitation et l'infrastructure sans provoquer de rupture sociale dans la mesure où RFF n'a pas vocation à avoir des effectifs très nombreux mais à rester un organisme de gestion, de pilotage, l'essentiel des travaux étant confiés à la SNCF et à ses agents ou, éventuellement, à d'autres acteurs. Si la responsabilité de RFF est ainsi régaliennne, c'est que les critères de convergence imposés par le Traité de Maastricht empêchaient sans doute l'État d'agir lui-même. Je pense donc que la séparation n'a pas à devenir un objet majeur de contestation. Du temps est seulement nécessaire pour que la conscience collective, la culture des agents de la SNCF, dont le professeur Caron énonçait les racines, puissent évoluer.

En revanche, d'autres questions me semblent devoir être approfondies, en particulier celle de la spécialisation des missions. S'il n'y a pas de corrélation nécessaire entre succès commercial et séparation, on constate en revanche que les sociétés de chemin de fer les plus performantes dans leurs résultats commerciaux et financiers – j'exclus la performance technique – sont des sociétés intégrées mais spécialisées, américaines dans le domaine du fret, japonaises dans celui du transport des voyageurs.

Réfléchir à la spécialisation des missions, des métiers et des marchés comme à une façon d'améliorer l'efficacité des entreprises ferroviaires peut être une réflexion tout aussi fructueuse que celle qui conduit à la séparation des infrastructures et de l'exploitation qui, dans le cas d'un système de transport guidé comme l'est le chemin de fer, se heurte par ailleurs à des difficultés purement opérationnelles.

### **Michel Walrave**

Je suis d'accord avec mes prédécesseurs pour rappeler qu'aspects techniques et aspects économiques et financiers sont très liés dans cette question de l'intégration des infrastructures et de l'exploitation, qu'il s'agisse de son origine ou des problèmes qu'elle pose aujourd'hui. Je crois qu'au siècle dernier il fallait effectivement, pour maîtriser, du point de vue financier, le développement des infrastructures, maîtriser le marché et les conditions techniques d'exploitation : ce n'est qu'à cette condition que les financiers s'engageaient dans le financement des infrastructures. Si l'intégration repose sur une logique d'ingénieur, elle relève donc, parallèlement, d'une logique financière tout aussi puissante. Aujourd'hui c'est la première qui est surtout mise en avant ; pour ma part j'ai été nourri de la « culture de l'intégration » vue à la fois sous l'angle technique mais peut-être encore plus sous celui de la gestion du réseau. Je vais cependant prendre par rapport à cette influence la distance nécessaire au débat.

Or si celui-ci met en jeu la technique ferroviaire, la gestion de la sécurité des transports, la complexité croissante des systèmes d'exploitation et met en avant le fait qu'ils intègrent les véhicules, le matériel fixe, les procédures d'exploitation, c'est bien, à mon avis, parce que l'évolution de la technologie est un facteur qui dans le domaine ferroviaire pousse à l'intégration, ou qui y pousserait si on ne considérait que lui, autant qu'elle engage à la désintégration dans le secteur des télécommunications. S'il n'y avait pas eu en France de société ferroviaire « intégrée », le TGV n'aurait sans doute pas été développé comme il l'a été. Même si cet argument n'est pas valable absolument, dans le domaine des grandes vitesses il est justifié par le fait que la difficulté actuelle de la mise en œuvre des projets sera augmentée lorsque la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise financière de l'infrastructure seront confrontées à plusieurs exploitants sans pouvoir elles-mêmes maîtriser les conditions d'exploitation. Quant aux aspects économiques et financiers, ils plaident également pour l'intégration, et de deux façons. Je suis d'accord avec les Américains et les Japonais quand ils font remarquer que l'infrastructure est un facteur de production du service ferroviaire comme un autre. Pourquoi lui faire un sort à part ? Les Américains affirment catégoriquement ne pouvoir se passer de l'infrastructure comme instrument de gestion de leur système : il est vrai que lorsqu'on veut améliorer un service

ou en créer un nouveau il faut trouver une combinaison d'améliorations de l'infrastructure, des matériels, etc., et il est nécessaire de procéder à un arbitrage entre les diverses options possibles qui prennent en compte l'ensemble des facteurs, ce qui est à mon avis plus facile dans un système intégré que « désintégré ».

Le deuxième aspect, financier, du problème, qui n'est pas souvent mentionné, est exprimé par cette question : comment dégager la contrepartie du coût de l'infrastructure en termes de marges générées par l'exploitation ? Je crois, personnellement, qu'il est très difficile d'y parvenir par le biais d'un tarif d'infrastructure qui aura un caractère relativement universel pour des raisons de non discrimination entre opérateurs. Les divers marchés peuvent sécréter par rapport à leur coût direct des marges plus ou moins importantes et si on veut minimiser le coût résiduel, pour la collectivité, du chemin de fer, il faut maximiser tout ce qu'on peut tirer du marché. Il faut donc définir des politiques tarifaires discriminatoires en fonction du marché, il faut « l'écrémer », ce qui est beaucoup plus difficile à faire dans le cadre d'un système éclaté que d'un système global, comme le montre l'expérience suédoise qui a par ailleurs beaucoup de vertus.

Ces deux aspects sont indissolublement liés et l'aspect purement économique, financier, de gestion pèse d'un poids important dans la justification de l'intégration. Elle a aussi bien

entendu ses inconvénients, de même que le monopole, dont la théorie oppose le monopole naturel aux effets pervers du monopole. On ne peut adopter une approche unilatérale ; il faut dresser des bilans car, à un moment donné, certains effets pervers des monopoles l'emportent sur les avantages qui découlent de la théorie du monopole naturel ; les réponses seront diverses dans le temps, selon les techniques dont on parle : je rejoins ici la réflexion de Christian Stoffaës qui parlait de cycles idéologiques et structurels. À un moment donné on trouve au monopole des avantages, on l'établit, petit à petit il développe ses effets pervers et, à un autre moment, ces effets pervers sont jugés insupportables et on ouvre le système à la concurrence. Les inconvénients de la concurrence se font jour ensuite, qui entraînent des réactions inverses. Dans tout phénomène de régulation joue ce mouvement cyclique, de balancier.

Les exemples européens présentent des caractères opposés. Du côté suédois, l'origine de la séparation des infrastructures et de l'exploitation revient à l'entreprise ferroviaire qui, confrontée à une situation très difficile, a remis les charges de l'infrastructure à l'État dans l'idée de retrouver son équilibre financier. Cependant, les cheminots n'ont pas pris en compte le fait qu'un tel système allait développer des dynamiques qui lui étaient propres. L'État suédois a répondu d'une façon très intelligente.

Premièrement, il a consacré le caractère de monopole et le caractère public de la gestion de l'infrastructure, ce que j'approuve ; deuxièmement, il en a profité pour mettre en place un système de tarification de l'infrastructure qui prend en compte le chemin de fer et les autres modes de transports, dans la ligne du marginalisme évoqué lors de notre première séance, en y intégrant d'une part des coûts marginaux techniques et d'autre part des coûts marginaux d'environnement. C'est là une des grandes vertus du système suédois même s'il présente par ailleurs quelques inconvénients : il coûte d'abord très cher aux contribuables qui supportent tous les coûts fixes ; il présente ensuite, bien entendu, les inconvénients inhérents à la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation que j'évoquais à l'instant.

En Grande-Bretagne c'est au contraire une démarche politique, idéologique même, qui a prévalu. Croyance dans les vertus de la concurrence, attaque des trusts intégrés, des syndicats que madame Thatcher voulait ouvertement « casser »... Cette dernière préoccupation n'a pas été non plus étrangère à la réforme japonaise qui a conservé l'esprit du monopole mais qui a découpé effectivement le réseau en plusieurs entités, son principe fondamental restant la juxtaposition de monopoles géographiques intégrés, réunissant le transport des voyageurs et l'infrastructure correspondante, tandis qu'un monopole national assure le transport

du fret en empruntant les infrastructures des précédents. Il ne s'agit donc pas au Japon d'introduire la concurrence dans le secteur ferroviaire bien que la réforme soit inspirée par une conception libérale de la gestion économique des réseaux. La réforme japonaise doit, par ailleurs et surtout, ses traits particuliers aux masses considérables de voyageurs : les trafics réels et potentiels sont tels que l'équilibre financier des sociétés créées par la réforme est possible. Le « découpage » du secteur est relatif à son importance : la plus grande société ferroviaire obtient un chiffre d'affaires qui est égal au triple de celui de la SNCF.

Les origines de la remise en cause des monopoles ferroviaires sont donc diverses ; pour ce qui est des arguments avancés pour la justifier, j'adhère à ce qui a été dit sur les avantages et les inconvénients du monopole, les avantages d'une diversification des acteurs dans la concurrence. Mais ces arguments doivent-ils pour autant prendre force de loi universelle ? J'ai très souvent entendu dire par les collaborateurs de la Commission européenne comme par ses dirigeants qu'il fallait traiter les modes de transports sur un pied d'égalité si bien que la séparation des infrastructures et de l'exploitation devait être la règle universelle. Je répondais peu sérieusement à ces arguments : « Que faites-vous pour l'appliquer aux téléphériques ? » ou même, plus sérieusement, « aux métros ? » Je

rends cette justice aux partisans les plus convaincus de la séparation qu'ils s'arrêtent devant cette absurdité. Après avoir poussé l'argument à l'absurde, nuancions-le : les intérêts respectifs de la séparation et de l'intégration sont liés à la prédominance relative dans les réseaux considérés des trafics voyageurs ou marchandises, au degré de saturation des infrastructures qui implique, d'une part, des investissements et la nécessité d'une bonne gestion du système, d'autre part, des règles d'attribution des capacités entre les divers intervenants. À ce propos je suis très surpris de constater que ni les Anglais ni les Suédois ne savent répondre à des questions comme : « Comment gérez-vous ce système ? Êtes-vous satisfaits de vos tarifs d'infrastructure ? De quels outils d'attribution de la capacité disposez-vous en cas de conflit ? » Les Anglais ont réglé leur système de façon pragmatique : après avoir calculé les charges d'infrastructures qu'ils pouvaient faire supporter aux exploitants ils ont déterminé les redevances à payer à Railtrack qui ont constitué la base de l'attribution des contrats de concession. Aucune rationalité des systèmes tarifaires ne sous-tend ce dispositif. De même ne disposent-ils pas d'outil rationnel d'allocation de la capacité quand elle est rare. Or ces deux éléments sont à mon avis fondamentaux. J'émet donc pour l'instant des réserves sur l'idée de la séparation ; je suis prêt à m'y rallier le jour où l'on me prouvera que l'on peut mettre en

place des systèmes tarifaires et des systèmes de gestion de capacité efficaces.

Quant à la réforme française, peut-être dans dix ans pourra-t-on décider de son caractère de tournant historique. C'est à mes yeux – et c'est ainsi qu'elle est perçue à l'étranger – une application inégale du principe de séparation, une agréable chauve-souris : les responsabilités financières du réseau et de l'exploitation sont séparées mais, ce que j'approuve, on conserve l'unicité des acteurs dans l'exploitation du réseau, notamment en ce qui concerne les problèmes que pose la gestion de sécurité.

Quel avenir pour la séparation des infrastructures et de l'exploitation ? Américains et Japonais nous donnent l'exemple d'autres modes de gestion possibles qui sont efficaces. Aux États-Unis les compagnies sont à la fois des gestionnaires commerciaux, des propriétaires de matériels et des propriétaires d'infrastructure. Elles négocient, sur une base contractuelle, leur accès réciproque à leurs réseaux ou des partages de recettes, avec férocité et sur une base purement commerciale. Ce système fonctionne bien, est très profitable et a permis

d'énormes progrès de productivité. Or il fonctionne sans l'intervention du législateur, sans décision de principe quant à la séparation des infrastructures et de l'exploitation ou de l'établissement de droits d'accès aux infrastructures : il repose sur la règle de l'intérêt mutuel dans un cadre contractuel, rendu possible par un système interopérable (en matière de gestion informatique, de technique, et de règles d'échanges).

Terminons par l'Europe. J'ignore si la séparation peut être un remède à la situation des chemins de fer en Europe, car d'autres raisons plus fondamentales expliquent leurs difficultés. D'abord les conditions de leur concurrence avec la route, en particulier pour le transport des marchandises ; tant que ce très ancien problème n'aura pas été résolu la situation financière des réseaux ferroviaires restera difficile. Ensuite la parcellisation du secteur : gérer aujourd'hui en Europe un trafic marchandises 15 fois inférieur à celui des États-Unis avec 43 sociétés me paraît aller contre le bon sens ; de « bonnes » solutions ne pourront pas exister tant qu'un tel système subsistera.

