



Quelle interface entre recherche et décision publique ? Le cas des réformes dans le secteur ferroviaire

Yves Crozet

► To cite this version:

Yves Crozet. Quelle interface entre recherche et décision publique ? Le cas des réformes dans le secteur ferroviaire. Tracés : Revue de Sciences Humaines, ENS Éditions, 2011, pp.213-225. <10.4000/traces.5339>. <halshs-01021439>

HAL Id: halshs-01021439

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01021439>

Submitted on 14 Sep 2016

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

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



Tracés. Revue de Sciences humaines

#11 (2011)

Hors-série 2011. À quoi servent les sciences humaines (III)

Yves Crozet

Quelle interface entre recherche et décision publique ? Le cas des réformes dans le secteur ferroviaire

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Yves Crozet, « Quelle interface entre recherche et décision publique ? Le cas des réformes dans le secteur ferroviaire », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], #11 | 2011, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 31 décembre 2014. URL : <http://traces.revues.org/5339> ; DOI : 10.4000/traces.5339

Éditeur : ENS Éditions
<http://traces.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://traces.revues.org/5339>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© ENS Éditions

Quelle interface entre recherche et décision publique ? Le cas des réformes dans le secteur ferroviaire

YVES CROZET

Les hommes pragmatiques, qui se croient libres de toute influence intellectuelle, sont généralement les esclaves de quelque économiste défunt.

John M. Keynes

Le transport ferroviaire, comme d'autres industries de réseau, a été soumis depuis vingt ans à une série de mesures de déréglementation visant à enrayer un déclin quasi séculaire. Ces réformes ont été largement inspirées par les économistes, au nom des effets bénéfiques d'une nouvelle organisation de la production des services de transport ferroviaire. Une nouvelle donne qui rendrait possible l'ouverture à la concurrence et ses bienfaits supposés. Ce type de recommandation découle directement de la théorie économique standard, dite aussi néoclassique, qui insiste sur les bienfaits collectifs d'une contrainte qui incite les firmes à rechercher les gains de productivité. La concrétisation de cette orientation dans les directives successives de l'Union européenne (1991-440 ; 1995-18, 19 ; 2001-12, 13 et 14) pourrait accréditer l'idée selon laquelle les économistes mènent la danse à Bruxelles. Les technocrates européens, mais aussi les élus du Parlement et les représentants des États, qui tous participent à l'élaboration des directives, ne sont-ils que les esclaves d'économistes morts... ou vifs ?

La tentation est grande de répondre par l'affirmative à cette question. Pour les chercheurs d'abord, et pour les économistes notamment, l'hypothèse est flatteuse, elle conforte l'ambition d'une profession qui se targue de savoir dire ce qu'est l'intérêt général et comment s'en rapprocher. Pour des raisons symétriques, l'idée que les décideurs publics (politiciens et technocrates) ne font qu'appliquer les « lois de l'économie » est également commode pour une tradition française protestataire qui n'a de cesse de dénoncer les fondements idéologiques de ces prétendues « lois du marché ».

Une tradition renforcée par le rôle croissant qu'occupent aujourd'hui les « experts », souvent des chercheurs, dans l'aide à la décision publique.

Nous devons pourtant nous défier de cette vision simpliste qui, pour s'en féliciter ou pour la dénoncer, établit une relation directe entre le monde de la recherche et celui de la décision publique. Car cette dernière ne se justifie pas seulement en se fondant sur les dires d'expert. Depuis les travaux de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991), et dans la lignée de la sociologie des controverses, il est devenu connaissance commune que toute démarche de justification s'inscrit dans une vision du monde, généralement implicite. Mais il n'y a pas qu'une seule vision du monde, il existe d'autres *mondes*, d'autres modes de légitimation que celui des économistes. Ce constat d'une diversité des repères s'applique évidemment au cas particulier du secteur ferroviaire et des réformes qui y ont été lancées. Si ces dernières sont le reflet d'un certain monde de pensée, adossé à une définition ciblée de l'intérêt général, d'autres mondes sont également partie prenante à la détermination des choix collectifs dans ce secteur. Aussi, pour comprendre ce qui se joue à l'interface du monde de la recherche et du monde de la décision publique, il faut préciser ce que sont les enjeux pour le champ qui nous occupe, celui du transport ferroviaire. Nous pourrions alors montrer qu'il existe aussi une diversité des mondes de l'interface entre recherche et décision publique, une diversité qui révèle le rôle clé des cultures nationales.

Le monde des économistes face au monde du ferroviaire

Le transport ferroviaire a connu dans la seconde moitié du XIX^e siècle un véritable âge d'or. En quelques décennies, il a marginalisé les deux modes de transport dominants de l'époque : la voie d'eau et la route. Le mode ferré autorisait un tel accroissement des vitesses qu'il s'est rapidement imposé. Cette position dominante ne survivra pas à l'émergence de concurrents redoutables pour le transport ferré : l'automobile et l'avion. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous assistons à un déclin relatif (voyageurs) et même absolu (fret) de l'activité ferroviaire, qui a entraîné une puissante intervention publique. Dès 1906, la Suisse nationalisait les chemins de fer, comme le feront après elle la plupart des pays européens, dont la France en 1937 avec la création de la SNCF.

La mise en place de ces monopoles ne déplaisait pas forcément aux économistes, car le transport ferroviaire est considéré comme un « monopole naturel », caractérisé par des rendements croissants. La présence d'une seule firme, placée sous la tutelle de l'État, est ainsi légitime comme c'est le cas

dans les industries de réseau (énergie, eau, télécommunications...) où se constatent d'importants coûts fixes. Mais la présence d'un monopole lié à l'infrastructure suscite aussi des inquiétudes, qui se sont accentuées dans les années 1980, au fur et à mesure que s'accumulaient les déficits et les dettes des entreprises ferroviaires. Comme, au même moment, une vague antiétatique, venue des États-Unis et de Grande-Bretagne, poussait à remettre en cause l'interventionnisme public, le transport ferroviaire n'a pas échappé à la déréglementation.

Les recommandations des économistes en faveur de la concurrence ont rejoint, notamment au sein du Parlement européen, les revendications des écologistes en faveur des transports collectifs. L'enjeu des réformes ferroviaires n'était donc pas d'organiser plus ou moins brutalement l'euthanasie d'un secteur d'activité condamné par l'Histoire. L'ambition européenne était tout autre, l'objectif n'était pas de circonscrire le ferroviaire mais d'étendre sa zone de pertinence, de l'aider à reconquérir certains marchés grâce à une refonte complète de son organisation (Crozet, 2004). Marché et organisation, voilà les deux mots clés qui vont nous aider à comprendre la façon dont les économistes, adossés au schéma théorique du marché, se représentent le monde du transport ferroviaire.

Qu'est-ce qu'un marché? Pour comprendre la portée universelle de certaines catégories, entrons dans la tête d'un économiste, être fruste, accroché à une vision du monde en deux dimensions : les prix et les quantités. Pour lui, la relation entre les prix et les quantités se comprend avec la fiction théorique du marché. Sur un marché, il y a d'abord l'offre, une fonction qui indique le coût marginal, lequel croît avec les quantités produites. Lorsque les quantités augmentent, les coûts font de même (principe des rendements décroissants). Il existe aussi une courbe de demande : des individus sont prêts à payer très cher un produit, mais ils sont très peu nombreux. Une masse de plus en plus importante d'individus, elle, est prête à acheter les produits lorsque les prix diminuent. La demande est donc une fonction décroissante du prix alors que l'offre est une fonction croissante. C'est la fameuse loi du marché, qui n'est pas une loi scientifique, mais une interprétation de ce qu'Henri Guitton appelait un « schéma sublimé ». Aussi l'économiste estime-t-il qu'il existe un point d'équilibre entre offre et demande, qui désigne les quantités optimales et le prix optimal. Pourquoi ce point est-il optimal? Parce qu'il maximise le surplus du consommateur et celui du producteur. La somme des deux, ou surplus de la collectivité, donne la mesure de l'intérêt général. Réduire les coûts et accroître les volumes demandés est donc le meilleur moyen de promouvoir l'intérêt général. La concurrence n'est qu'un moyen pour atteindre cet objectif.

Par rapport à ce schéma, le secteur ferroviaire offre une particularité. Du fait des rendements croissants, le coût marginal diminue, la courbe d'offre devient une fonction décroissante des quantités. Plus il y a de trains sur une ligne, ou de voyageurs dans un train, et plus le coût unitaire du train, ou du voyageur, est faible. La présence d'un monopole contrôlé par l'État vise donc à accroître le surplus de la collectivité, ou intérêt général, en maximisant le nombre de trains et de voyageurs en circulation. Pour cela, l'usager final paie un prix faible, proche du coût marginal, et la puissance publique doit subventionner le transport ferroviaire, notamment en finançant les infrastructures.

Ce principe, encore en vigueur aujourd'hui, souffre pourtant de deux défauts majeurs pour l'organisation que constitue l'entreprise ferroviaire.

Le premier résulte de l'accoutumance aux subventions qui n'incitent pas, pour le moins, à améliorer la productivité du système. Les entreprises ferroviaires sont ainsi devenues un poids pour les finances publiques, un lieu emblématique où les systèmes d'incitation ne sont performants ni pour les dirigeants ni pour les salariés. Les uns et les autres savent que leur firme est quasi immortelle, car elle sera toujours soutenue par l'État. Il en découle un usage massif de la grève et une tendance aux sureffectifs¹.

Le second est que l'intégration complète de l'entreprise ferroviaire réduit le rôle des prix. La décision d'ouvrir ou de renouveler une ligne, ou un service de transport, est prise sur les seules bases techniques ou politiques. Au sein de l'organisation, le signal-prix n'existe plus pour éviter les gaspillages.

Mais qu'est-ce qu'une organisation ? La réponse tient en quelques remarques fondatrices faites à la fin des années 1930 par Ronald Coase (1937). Dans un article devenu tardivement célèbre, il avait posé une question simple : pourquoi existe-t-il des firmes ? Pourquoi, dans les économies de marché, une multitude de décisions concernant l'affectation des ressources rares sont-elles prises non pas à la suite d'un contrat sur un marché mais simplement par un processus hiérarchique au sein d'une organisation ? La réponse qu'il proposa était simple : il fallait prendre en compte les coûts de transaction. Souvent, l'établissement d'un contrat en vue de relations marchandes est source de multiples incertitudes. Le fournisseur va-t-il tenir ses engagements ? La qualité sera-t-elle bien celle qui était convenue ? Les délais seront-ils respectés ? Pour se prémunir contre le risque de mauvaise surprise, une solution consiste à intégrer les activités considérées dans la chaîne hiérarchique de la firme. C'est exactement ce qui s'est produit dans le domaine ferroviaire. La lourdeur des investissements initiaux

1 La SNCF, qui représente environ 1 % de l'emploi salarié en France, « produit » à elle seule entre 30 et 40 % des journées de travail perdues pour fait de grève en France.

et la nécessité de coordonner des activités techniquement complexes ont un peu partout conduit à substituer la hiérarchie au marché. Seul le contact avec le client final était marchand. Toutes les opérations intermédiaires relevaient d'un processus hiérarchique. Comme ce dernier s'est traduit par une inertie de plus en plus flagrante, les réformes ont tenté de revenir en arrière, de substituer le marché à la hiérarchie pour stimuler le système. Mais comment éviter que les réformes ne soient qu'un leurre, une négation des contraintes structurelles qui ont conduit, historiquement, à l'émergence de monolithes ferroviaires ?

Des éléments de réponse apparaissent si nous observons le « bien système » que constitue le transport ferroviaire, comme nous y invitent les réflexions sur l'économie des réseaux (Katz et Shapiro, 1985, Farrel et Saloner, 1986). Ces auteurs ont souligné que les services fournis par un réseau (électrique, ferré, téléphonique...) sont le fruit d'une agrégation de plusieurs composantes. Pour le ferroviaire, il est ainsi aisé de distinguer l'infrastructure et l'exploitation, et au sein de cette dernière le transport de marchandises et le transport de voyageurs qui peut lui-même se décomposer en divers marchés : grande vitesse, transport régional, etc. Tout le problème de la réforme ferroviaire consiste à choisir les formes et les lieux optimaux de segmentation de l'activité ferroviaire afin que plusieurs marchés apparaissent, donnant naissance à des organisations (firmes) distinctes entre lesquelles puisse jouer la concurrence : sous la forme de relation marchande entre exploitant et propriétaire de l'infrastructure par exemple mais aussi sous la forme de concurrence entre les opérateurs. Ce raisonnement simple mais robuste est au principe des directives européennes.

La directive européenne originelle (1991-440) et celles qui la prolongent (1995-18 et 19) représentent la transposition, à l'échelle européenne, de la logique suédoise. Ses principales orientations sont la séparation, au moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire, la clarification des conditions d'accès des tiers au réseau, tant sur le plan technique (attribution des sillons, certification des candidats) qu'économique (grille tarifaire publique pour les péages d'infrastructure), et enfin l'encouragement à accepter la concurrence entre plusieurs exploitants².

Nous allons voir que ces grands principes ont donné lieu à des applications très différentes d'un pays d'Europe à l'autre.

2 Concurrence pour la voie (*off the track*), notamment lors des appels d'offres pour l'attribution de licences ; mais aussi, moins fréquemment, concurrence sur la voie (*on the track*) lorsque plusieurs opérateurs se font face pour des services identiques comme le transport de fret.

Le monde de la décision publique et le monde du ferroviaire

En France, la Cour des comptes a publié en 2009 un rapport soulignant les limites de la réforme ferroviaire appliquée en France en 1997 pour transcrire dans les faits la directive 1991-440. Y est notamment pointé du doigt le caractère inachevé de la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure (GI) et l'entreprise ferroviaire (EF), c'est-à-dire entre Réseaux ferrés de France (RFF) et la SNCF, puisque les 55 000 personnes qui entretiennent les voies et gèrent les circulations sont restées dans le giron de la SNCF, ainsi promue au rang de GI délégué. RFF se trouve ainsi pris en tenaille entre les deux branches de la SNCF, devenue à la fois le premier fournisseur (entretien des voies) et le client pratiquement unique de RFF. Ainsi, en 1997, les 100 salariés de RFF (devenus 1 500 en 2010) semblaient peser bien peu face aux 180 000 salariés de la SNCF. La création de RFF n'avait-elle été qu'un moyen de délester la SNCF des deux tiers de ses dettes, en créant une structure *ad hoc*, le GI, qui permettait de ne pas faire entrer la dette de RFF dans le périmètre de la dette publique pris en compte dans le calcul des critères de Maastricht ?

Cette vision des choses est tout à fait exacte, la création de RFF est le fruit d'un concours de circonstances. Le pouvoir politique a pu ainsi respecter deux exigences européennes (la transposition de la directive 1991-440 et le respect des critères de Maastricht). Le pouvoir syndical interne à la SNCF réalisait une double bonne affaire : un désendettement de la firme propre à lui donner de l'air, et le maintien de son unité. Les 180 000 cheminots ne changeaient pas de statut.

Nous entrons ici dans un autre monde de la justification, celui qui se fonde sur la légitimation civique, ou citoyenne. Si les économistes sont enclins à voir dans les grèves à répétition la simple réaction corporatiste de salariés d'autant plus résolu à défendre leur statut qu'il est avantageux, ce n'est pas l'opinion dominante. Par le biais d'une chaîne de solidarité invisible mise en évidence par Bertrand Badie et Pierre Birnbaum (1982), une grande majorité de la population française considère que « tout ce qui est bon pour les salariés de la SNCF est bon pour la France ».

Évidemment, l'économiste, ce « dictateur bienveillant »³ qui aimerait gouverner par décrets, se trouve désarmé devant une telle argumentation. Là où la légitimation citoyenne voit la défense des avantages acquis, il dia-

3 Lorsque l'économiste s'intéresse à l'État dans une économie de marché, il évoque « un pouvoir sans volonté au service d'une volonté sans pouvoir » pour reprendre la formule de Serge-Christophe Kolm. D'où l'expression « dictateur bienveillant », celui dont la fonction d'utilité personnelle exprime parfaitement l'intérêt général.

gnostique plutôt une capture des autorités de tutelle. Là où les manifestants se placent sous la bannière de l'intérêt général, il voit au contraire une déconnexion entre sa façon, rigoureuse, de définir le bien-être collectif et ce qui ne serait, au mieux, qu'un mensonge romantique. Il se convainc d'autant plus aisément de la justesse de sa vision critique de la grève par procuration qu'il constate dans les pays voisins, pas moins démocratiques que la France, une approche tout aussi citoyenne de l'intérêt général, mais qui ne confond pas ce dernier avec les intérêts d'une firme ou de ses salariés.

Le premier pays qui doit être cité est la Suède, dont les choix des années 1980 ont largement inspiré la directive 1991-440. Décidée depuis longtemps à promouvoir le transport ferroviaire, la Suède avait opté pour un choix original où le maître mot n'était pas la privatisation, ni même la concurrence, mais plutôt la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation. L'idée simple à l'origine de ce choix était la suivante : puisqu'il n'y a pas de transport ferroviaire sans subventions, il est préférable de les cantonner autant que possible dans le champ de l'infrastructure. L'équivalent suédois de la SNCF, les SJ, sont donc restés en position dominante dans le pays, mais l'aiguillon de la concurrence, même limité, a eu des effets très bénéfiques sur la productivité et la fiabilité du système.

Tout autre a été le choix de la Grande-Bretagne dans la première moitié des années 1990. L'objectif essentiel du Premier ministre John Major, et du parti conservateur, était de faire disparaître le monopole public et le monopole syndical qui l'accompagnait. L'opérateur historique British Rail a donc été démantelé. Les matériels (locomotives, wagons...) ont été vendus à des sociétés de *leasing* (crédit-bail), filiales des banques, qui louent désormais ces matériels aux EF. Ces dernières sont, pour une période déterminée, quelques années, titulaires d'une licence qui leur permet d'exploiter des trains sur une partie du réseau britannique, lequel a été découpé en 25 zones, soit 25 licences. Le réseau lui-même a été vendu à une firme privée Rail Track, qui a rapidement fait faillite. Le nouveau GI est donc revenu dans la sphère publique et bénéficie à ce titre de larges subventions, nécessaires pour moderniser un réseau particulièrement vétuste. Ce choix anglais du « big bang », de la réforme radicale destinée à casser définitivement un monopole, au point de liquider dans le même temps ses aspects positifs, est généralement présenté en France comme un repoussoir. Mais personne n'est obligé par l'Europe de suivre le modèle anglais ; d'autres modèles existent.

Le cas de la Suisse (on pourrait aussi prendre celui de l'Allemagne) mérite l'attention, car loin d'appliquer dans le monde ferroviaire des recettes radicales, ce pays a pratiqué des réformes graduelles et contractuelles. De véritables contrats de long terme ont été établis entre la collectivité publique et les

opérateurs historiques. Ainsi, lors de la réforme mise en place pour s'aligner sur les règles du jeu de ses voisins européens, le gouvernement suisse a explicitement passé un accord avec les Chemins de fer fédéraux (CFF). La firme conservait son unité et sa position dominante (ouverture réduite à la concurrence), et des fonds publics importants ont été investis dans le ferroviaire. Mais, en échange, des gains de productivité significatifs étaient attendus. La parole donnée a été tenue puisque les effectifs ont baissé d'un tiers alors même que le trafic a progressé de près de 50 %, ce qui équivaut à une productivité par tête qui a plus que doublé. Cette performance montre que des changements importants sont possibles sans remise en cause de la sécurité, de la qualité de service et des conditions de vie des salariés. Face à ces exemples, force est de constater que la tradition française, qui voue un véritable culte à la démarche protestataire comme l'a souligné Stanley Hoffmann (1963), ne peut suivre ni la logique anglo-saxonne de la stimulation par la concurrence ni la logique rhénane du contrat organisationnel. La voie empruntée par les autorités françaises pour réformer le système ferroviaire est donc indirecte, inscrite modestement dans la durée. Tout se passe de façon masquée, ce qui conforte les salariés dans l'idée qu'ils sont les victimes d'un complot et les décideurs publics dans la certitude que les réformes sont impossibles en France, sauf dans la douleur. C'est justement là que le rôle du chercheur devient intéressant, car, lorsqu'il est confronté à une culture nationale qui refuse viscéralement la logique économique, celle de la concurrence marchande comme celle du contrat organisationnel, son rôle n'est pas de dire que la réalité se trompe parce qu'elle n'est pas conforme à son modèle de pensée.

Les mondes de l'interface entre recherche et décision publique

Tout l'intérêt des contacts qu'entretiennent les chercheurs avec les milieux syndicaux, les firmes et les acteurs de la décision publique consiste plutôt à montrer que, même à reculons, d'importants changements ont lieu. Il ne s'agit pas de dire que la réalité se trompe, mais de montrer comment elle n'est déjà plus celle que l'on croyait. C'est sans doute une autre façon de rappeler le rôle des doctrines économiques à ceux qui s'en croient affranchis. Mais tel n'est pas ce que l'on demande traditionnellement à l'expertise économique. Il ne s'agit pas en effet de suivre le chemin relativement simple qui conduit des analyses positives de l'économiste à ses recommandations normatives. Nous l'avons vu, l'idée selon laquelle la réalité doit se transformer pour ressembler au schéma sublimé des économistes est totalement inadaptée à la culture française.

Dans ces circonstances, le chercheur se trouve conduit à adopter une autre posture, fondée d'une part sur une grande liberté de pensée et de parole et d'autre part sur l'attention qu'il porte à la façon dont travaille le secteur ferroviaire.

La liberté de pensée est d'abord financière. Il ne s'agit en aucune manière de devenir un fournisseur économiquement captif de l'un ou l'autre des acteurs du système. L'économiste est souvent sollicité par l'une ou l'autre des parties pour servir de caution à la défense d'intérêts particuliers. L'important est donc de ne pas être prisonnier des donneurs d'ordre, y compris en refusant certaines sollicitations dont les résultats pourraient être instrumentés. Ainsi, on se gardera de faire des projections de trafic, que l'on laissera sagement aux bureaux d'études.

La liberté de pensée est aussi thématique, la recherche ne doit pas devenir monomaniaque. Pas plus que le budget monétaire du laboratoire, le budget temps du chercheur ne doit être hypothéqué par tel ou tel acteur, tel ou tel secteur. C'est la condition de la liberté de parole, si rare dans un monde dominé par des principes de justification propices aux jeux de rôle. Un monde où, comme nous l'avons souvent constaté, seule la liberté de ton que l'on reconnaît aux universitaires permet d'évoquer en public les questions sensibles. La règle d'or est ici de ne jamais hésiter à être le « poil à gratter » des séminaires, conférences ou groupes de travail où nous sommes invités à intervenir. Combien de fois avons-nous entendu nos partenaires (syndicats, responsables des ressources humaines, hauts fonctionnaires, dirigeants d'entreprise) nous remercier après coup et en privé d'avoir soulevé telle ou telle question.

La liberté est donc académique et elle nous est reconnue. En témoigne l'utilisation, parfois presque obséquieuse, du titre de professeur, dont nous gratifient nos interlocuteurs. Cette tradition comporte bien sûr un risque, celui de l'instrumentation, de la légitimation fondée sur le seul principe d'autorité et donc aussi sur une certaine vanité. En découle une autre règle d'or, s'efforcer de recourir à des arguments de validité et non d'autorité. Un bon moyen pour cela est d'insister sur la légitimité de la diversité des points de vue et ensuite seulement sur les raisons qui pourraient pousser à pencher vers l'un ou vers l'autre.

Pour dire les choses d'une autre façon, le but n'est pas de donner des leçons, mais de mettre en perspective, d'orienter le projecteur sur des aspects souvent ignorés et pourtant significatifs; certains parleraient des « signaux faibles ». Ainsi, pour le sujet qui nous occupe, de façon inattendue, souvent biaisée, toujours plus ou moins implicitement, des transformations importantes travaillent le système ferroviaire français. Cette maïeutique a pris des

chemins inattendus, parmi lesquels on peut citer l'internationalisation et la diversification de la SNCF, dont l'horizon n'est plus exclusivement le marché français et qui se prépare à l'arrivée de compétiteurs sur son marché de prédilection.

Un autre chemin inattendu a été et est toujours le rôle des péages versés à RFF par les exploitants ferroviaires (Crozet, 2010). Traditionnellement, dans les firmes ferroviaires intégrées, l'attribution des sillons ferroviaires relevait non pas du marché mais de la hiérarchie. Il s'agissait d'une décision technique surplombée par l'idée que la priorité devait être donnée aux trains de voyageurs. Les infrastructures de transport étaient donc considérées comme un bien public, dont l'accès devait être gratuit. En proposant de séparer infrastructure et exploitation, la directive 1991-440 invitait à rompre avec cette vision des choses. La tarification vise à révéler la rareté des sillons et à inciter les utilisateurs à en tenir compte. Mais ce principe général, qui tend à substituer l'économiste à l'ingénieur, se décline en plusieurs objectifs : une perspective essentiellement comptable, une orientation de la demande pour réguler les flux et optimiser l'usage de l'infrastructure, et un prélèvement des revenus tenant compte des capacités contributives et des dispositions à payer des utilisateurs.

En France, les responsables de RFF et les économistes qui les ont conseillés (Alain Bonnafous et Jean Tirole) ont, dès le départ, combiné ces trois objectifs, ce qui a progressivement doté le système ferroviaire d'un levier capable de soulever, sinon des montagnes, du moins des questions décisives. Ainsi, les principes de la tarification ont adopté dès 1997 l'idée selon laquelle les infrastructures nouvelles, notamment les lignes à grande vitesse (LGV), devaient être rentabilisées. En choisissant de s'orienter vers la couverture des coûts complets de l'infrastructure, le contrat de performance signé entre l'État et RFF en 2008 engage l'ensemble des acteurs dans une vision réaliste des choses. La tarification ne cherche pas seulement à couvrir des coûts, elle vise aussi à opérer une sélection entre les trafics là où existe une concurrence entre différents usages (TGV, TER, fret...). Par conséquent, c'est un moyen de repérer les lieux où il sera nécessaire et possible de lancer de nouveaux investissements et ceux où il serait nécessaire de s'abstenir.

Les choix d'investissement et la gestion des sillons ferroviaires basculent ainsi progressivement du monde de l'ingénieur à celui des économistes et devient un enjeu majeur des réformes. La question de la régulation du secteur ferroviaire devient donc cruciale, raison pour laquelle vient d'être installée en France (1^{er} décembre 2010) une Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) qui devra se prononcer notamment sur le niveau et la

structure des péages versés à RFF, en charge depuis 1997 des 30 000 kilomètres du réseau ferroviaire français. Mais la mise en place de cette structure, à la demande de Bruxelles, ne signifie pas du tout que le système français s'aligne purement et simplement sur un modèle inspiré des économistes anglo-saxons. Ces derniers nous rappellent en effet que plus les péages sont élevés, et moins il est probable de voir arriver des concurrents sur une ligne LGV. D'une certaine façon, les péages sont donc une protection pour la SNCF. Lorsqu'une entreprise ferroviaire doit verser des péages qui représentent 30 à 40 % de son chiffre d'affaires, les concurrents potentiels savent que cela réduit d'autant leur probabilité de dégager une marge bénéficiaire. C'est la raison pour laquelle, pour toutes les lignes internationales comme Thalys ou Eurostar, mais aussi pour les liaisons entre Paris et l'Allemagne via Strasbourg, les entreprises ferroviaires concernées ont organisé des partenariats. La coopération entre organisations a primé sur la concurrence, car celle-ci a peu de pertinence dans un domaine où les clients demandent surtout une offre cohérente dotée d'une fréquence élevée.

En matière de péage, le débat entre économistes se présente donc aujourd'hui à « front renversé ». Il y a quelques années, pointant du doigt les effets pervers des subventions, les économistes anglo-saxons préconisaient une tarification au coût complet. Les usagers devaient autant que possible payer la plus grande partie du coût de fonctionnement d'un service ferroviaire. C'est pour cette raison qu'en Grande-Bretagne, le prix des billets de train ou des tickets de métro est sensiblement plus élevé qu'en France. Car, symétriquement, les économistes français soulignaient les vertus de la tarification au coût marginal, la plus basse possible. Mais les positions se sont inversées. À cause du programme de lignes à grande vitesse, les Français soulignent maintenant le coût des investissements et les font apparaître dans les péages. Un choix contesté par notre collègue anglais Chris Nash (2009) qui pose l'alternative suivante : soit on veut développer la concurrence pour faire baisser les coûts pour l'utilisateur et il faut alors des péages faibles, équivalents au coût marginal (les fonds publics étant alors largement sollicités pour le développement du réseau) ; soit, pour protéger les fonds publics et développer plus largement le réseau, on opte pour des péages élevés, mais alors il ne faut pas attendre l'arrivée des concurrents.

Voilà un exemple qui éclaire d'un jour nouveau la place des chercheurs dans le jeu politique et institutionnel : il n'y a pas qu'une vérité économique et, face à des acteurs qui ont eux-mêmes diverses interprétations, le rôle du chercheur n'est pas de soutenir l'une contre l'autre, mais de mettre en lumière les logiques et les limites de chacune. Lorsqu'il est conduit à faire des recommandations, ce sera en tenant compte de la diversité légitime des

points de vue. Ainsi, ce qui est le cas de l'auteur de ces lignes, l'économiste peut se prononcer en faveur du système de tarification des sillons ferroviaires tel qu'il fonctionne en France. Mais il n'oubliera pas que cela consiste bien à faire un choix entre les différentes parties prenantes du système ferroviaire, et que ce choix est aussi clairement ancré dans une culture nationale généreuse en infrastructures de transport. Une autre culture pourrait préférer d'autres choix.

Une plaisanterie en forme d'autodérision circule depuis de nombreuses années dans le monde des économistes : « là où vous avez deux économistes, vous avez deux avis différents, et même trois si l'un d'entre eux vient de Harvard. » Une façon humoristique de rappeler que si la science économique est une discipline homogène, fondée sur des outils communs à toute la profession, les économistes n'en déduisent pas tous les mêmes recommandations quand il s'agit de définir l'intérêt général. Mais cette diversité même est une ressource importante que la profession peut mobiliser dans le cadre des jeux d'acteurs où elle se trouve mêlée. Un jeu où les acteurs eux-mêmes sont parfois incertains dans leurs orientations. Ainsi, l'État doit sans cesse arbitrer entre ces frères ennemis que sont la SNCF et RFF. De la même façon, l'Europe, sur la base de ses directives, peut prendre des positions plus ou moins rigoureuses pour faire respecter la concurrence. Les citoyens sont quant à eux dotés de « moi multiples », car ils sont alternative-ment des contribuables, des électeurs et des clients du ferroviaire.

Ainsi, ce qui rend le travail de recherche stimulant quand il est appliqué à un secteur particulier, et notamment le secteur ferroviaire, c'est la possibilité de jouer le rôle de passeur entre différents mondes. Plus précisément, le défi réside dans la possibilité d'articuler des jeux d'acteurs sans cesse renouvelés à des logiques qui fondent différemment l'intérêt général. Ce dernier reste l'objectif ultime qui, bien qu'indéterminé, ou peut-être à cause de cela, mérite qu'une profession, celle des économistes, en fasse son pain quotidien.

Bibliographie

- BADIE Bertrand et BIRNBAUM Pierre, 1982, *Le peuple et les gros*, Paris, Gallimard.
BOLTANSKI Luc et THÉVENOT Laurent, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
COASE Ronald, 1937, « The nature of the firm », *Economica*, vol. 4, n° 16, p. 386-405.
COUR DES COMPTES, 2009, *Le transfert aux régions du transport express régional (TER). Un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Paris, La Documentation française.

- CROZET Yves, 2004, « Réformes ferroviaires européennes : à la recherche des “bonnes pratiques” » [en ligne], *Les notes de benchmarking international*, Paris, Institut de l'entreprise, [URL : http://www.institut-entreprise.fr/fileadmin/Docs_PDF/Presse/dossier_presse_30_avril_2004.pdf], consulté le 13 avril 2011.
- 2010, « Rail access charges : searching the optimal mark-up », *Applied Transport Economics. A Management and Policy Perspective*, E. Van de Voorde et T. Vanelander éd., Bruxelles, De Boeck, p. 307-320.
- FARRELL Joseph et SALONER Garth, 1986, « Installed base and compatibility : innovation, product preannouncements, and predation », *The American Economic Review*, vol. 76, n° 5, p. 940-955.
- HOFFMANN Stanley, 1963, « Paradoxe de la communauté politique française », *À la recherche de la France*, S. Hoffmann et al. éd., Paris, Le Seuil, 1963, p. 17-33.
- KATZ Michael L. et SHAPIRO Carl, 1985, « Network externalities, competition, and compatibility », *The American Economic Review*, vol. 75, n° 3, p. 424-440.
- NASH Chris, 2009, *When to Invest in High Speed Rail Links and Network? Joint Transport Research Centre Discussion Paper* [en ligne], n° 2009-16, OCDE - International Transport Forum, [URL : <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP200916.pdf>], consulté le 13 avril 2011.