



Publication préparée
par les économistes de l'UCL

Juin 2004 • Numéro 22

Le rail belge s'ouvre à la concurrence. Peut-on tirer parti de l'expérience étrangère ?

La Commission européenne vient de décider d'ouvrir d'ici 2010 l'ensemble du marché ferroviaire à la concurrence. À l'avenir, la SNCB ne sera plus la seule compagnie à transporter des passagers dans notre pays. Dans ce numéro de Regards économiques, nous analysons au travers de l'expérience de deux pays, l'Allemagne et l'Angleterre, les conséquences de la libéralisation du secteur sur le rail belge.

Axel Gautier Malgré les réticences de certains états membres, la Commission européenne vient, en mars 2004, de lancer une troisième phase dans la libéralisation du transport ferroviaire. Après l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire sur une partie du réseau européen¹, la Commission s'apprête à libéraliser le transport de passagers par chemin de fer. D'ici 2010, le marché sera ouvert à la concurrence pour les services internationaux aussi bien que nationaux - c'est ce que l'on appelle le cabotage, c'est-à-dire, le droit d'une entreprise de transporter des voyageurs entre deux gares d'un autre Etat-membre. Parallèlement à l'ouverture à la concurrence, les projets de directive précisent les règles à appliquer pour le financement des missions de service public.²

En Belgique, à l'heure actuelle, la concurrence sur le marché ferroviaire est limitée. En mars 2002, le premier concurrent privé de la SNCB (D&L Cargo) se lançait dans le transport de fret. Depuis l'ouverture de la ligne grande vitesse Bruxelles-Cologne, les ICE allemands proposent leurs services aux côtés des trains Thalys et la concurrence devrait bientôt s'étendre au tronçon Bruxelles-Paris. Mais, ces expériences limitées en Belgique ne doivent pas faire oublier que d'autres pays de l'Union européenne ont depuis longtemps ouvert leur marché ferroviaire à la concurrence. En Suède depuis 1988, en Allemagne et en Angleterre depuis 1994, le transport de passagers n'est plus le monopole d'une compagnie nationale. Les nouvelles directives européennes vont généraliser ces pratiques et fixer un cadre légal commun pour l'ouverture du marché.

L'objectif de ce numéro de Regards économiques est de présenter les réformes structurelles entreprises en Allemagne et en Angleterre et d'en tirer quelques enseignements pour la Belgique. Il s'agit des deux pays de l'Union ayant le marché ferroviaire le plus concurrentiel, mais leurs expériences sont sensiblement différentes. Pour beaucoup, la privatisation du rail britannique est un désastre.

¹ 50.000 km du Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF). L'extension à l'entièreté du réseau est prévue pour 2007.

² En particulier dans la directive COM (2002) 107 sur les contrats de service public dans le transport de voyageurs par chemin de fer.

Les retards se multiplient et la réfection de l'infrastructure a englouti des sommes telles que la compagnie privée chargée de sa gestion, Railtrack, a dû se déclarer en faillite en octobre 2001. Depuis lors, le gouvernement a re-nationalisé la gestion de l'infrastructure en créant une nouvelle compagnie qui bénéficie de la garantie du gouvernement. En Allemagne, l'ouverture à la concurrence s'est faite de manière plus progressive. La compagnie nationale s'est d'abord entièrement restructurée. Le marché s'est ensuite ouvert petit à petit à la concurrence, selon des modalités différentes pour le transport régional, le transport longue distance et le fret. Aujourd'hui, malgré certains problèmes, l'expérience est plutôt positive.

Cet article est organisé de la façon suivante : une première partie présente succinctement la libéralisation du secteur en Europe ; les deuxième et troisième parties abordent l'organisation du marché en Allemagne et en Angleterre ; enfin, la quatrième partie tire les conclusions de cette analyse et trace les perspectives pour la Belgique. L'article se concentre principalement sur les réformes structurelles - ce qu'on appelle la libéralisation du marché - dans le transport passager plutôt que sur les mesures prises pour restructurer les compagnies de chemin de fer.

1. La concurrence : pourquoi et comment ?

Le transport ferroviaire est en déclin. En 1970, 10,1 % du trafic passager (mesuré en passagers-km) se faisait par chemin de fer. Cette proportion est passée à 6,1 % en 1999, avec cependant une hausse modeste de 35 % en termes absolus, tandis que dans le même temps les déplacements en voiture augmentaient de 140 %.³ Le transport de fret par chemin de fer (mesuré en tonnes-km) a, lui, chuté de 12 % durant la même période. Face à cette situation, la Commission européenne a pris une série d'initiatives pour revitaliser le transport ferroviaire. Parmi celles-ci, l'introduction de la concurrence et la création d'un marché unique du transport ferroviaire.

1.1 Concurrence sur le marché ou concurrence pour le marché

Les gares et les voies ferrées constituent ce qu'on appelle une *facilité* (ou *input*) essentielle dans le transport ferroviaire. C'est-à-dire une installation ou infrastructure nécessaire pour atteindre les clients et/ou pour permettre aux concurrents d'exercer leurs activités et dont la reproduction est impossible ou extrêmement difficile en raison de contraintes physiques, géographiques, juridiques ou économiques. La présence d'un *input* essentiel auquel de larges coûts fixes sont associés (coûts de construction et de maintenance du réseau) a pendant un temps justifié l'organisation du secteur sous forme de monopoles nationaux. L'introduction de la concurrence ne peut se faire que si les différents opérateurs ont accès à l'*input* essentiel ; en d'autres termes, la concurrence ne doit pas amener une duplication inefficace des infrastructures.

En présence d'un *input* essentiel, introduire de la concurrence sur le marché peut se faire de deux manières : soit les entreprises se font de la concurrence *pour l'obtention du marché*, soit les entreprises se font de la concurrence *sur le marché*.

Quand la concurrence a lieu **pour le marché**, l'état ou le régulateur du secteur sélectionne, via un appel d'offre ou une enchère, une entreprise qui opérera les services ferroviaires d'une région donnée et ce, pour une durée donnée. C'est le système de **franchise**. Dans ce système, la concurrence a lieu pour l'obtention de la franchise plutôt que sur le marché du transport proprement dit (ce dernier étant généralement occupé par un opérateur unique). En Suède, par exemple, les lignes mises en concession sont attribuées aux enchères à l'entreprise qui opérera le ser-

³ Source : Commission européenne, DG Energie & Transport.

... *La concurrence : pourquoi et comment ?*

vice en demandant le moins de subsides. La mise en concurrence des entreprises a permis de réduire les subsides d'exploitation de 20 à 30 %.⁴

Lorsque la concurrence a lieu **sur le marché**, plusieurs opérateurs fournissent en parallèle un service concurrent⁵ ; c'est par exemple le cas des trains Thalys et ICE entre Bruxelles et Cologne. La concurrence sur le marché se fait selon le principe de l'**accès ouvert** : les sillons⁶ sont alloués par le gestionnaire d'infrastructure - de manière *objective et transparente* précisent les directives européennes. Les entreprises qui ont les autorisations d'exploitation nécessaires peuvent acheter des sillons et offrir des services aux clients. La redevance d'infrastructure est le prix payé par l'exploitant au gestionnaire du réseau pour l'usage des sillons. Celle-ci permet de couvrir les coûts variables associés au transport et éventuellement une partie des coûts fixes associés à la construction et à la maintenance des infrastructures. La fixation des redevances doit être régulée pour empêcher que les bénéfices de la libéralisation du marché ne soient entièrement accaparés par le monopole qui gère l'infrastructure.

Cependant, ces deux formes de concurrence ne sont pas incompatibles. Un régulateur pourrait allouer une concession pour une même ligne à deux entreprises qui, dès lors, seraient en concurrence sur le marché. De même, à l'instar de ce qui est fait en Allemagne, certaines lignes sont franchisées et d'autres sont totalement ouvertes à la concurrence.

Par ailleurs, la concurrence n'est pas incompatible avec la notion de service public, et notamment avec l'exploitation de lignes non rentables. Le système de franchise, s'il permet de réduire les coûts n'implique pas nécessairement la suppression des subsides. Ceux-ci s'en trouvent simplement réduits. La concurrence sur le marché peut également s'accompagner de subsides payés aux exploitants, même si pour les lignes déficitaires, la procédure d'appel d'offre est souvent préférée car moins coûteuse.

Les nouveaux opérateurs ferroviaires viendront s'installer sur les segments les plus rentables du marché. À terme, il sera donc impossible de subsidier les lignes non rentables avec les bénéfices des lignes rentables.⁷ La libéralisation du marché nécessite donc une identification claire des obligations de services publics et un financement approprié.

1.2 L'organisation du secteur : la réglementation européenne⁸

Le transport par rail dans l'Union européenne est organisé selon trois grands principes :

1. **La séparation verticale** entre la gestion de l'infrastructure et les opérations de transport proprement dites.
2. L'obligation pour les entreprises du secteur de disposer d'une **licence** et d'un **certificat de sécurité**.
3. **L'accès à l'infrastructure ferroviaire** pour toutes les entreprises disposant de la licence. L'allocation des sillons entre les différents opérateurs doit se faire de

⁴ Source : OCDE (1998).

⁵ Voir à ce sujet A. Gautier & M. Mitra, Regulation of an Open Access Essential Facility, CORE DP 2003/84.

⁶ On appelle sillon la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné. Voir directive 2001/14/EC, article 2.

⁷ Le régulateur peut cependant constituer un fond destiné au financement du service universel ondul qui serait alimenté par une partie des redevances d'accès perçues sur les sillons les plus rentables. Voir à ce sujet M. Armstrong, "Access Pricing, Bypass, and Universal Service", American Economic Review, 2001, pages 297-301.

⁸ Pour une présentation plus détaillée du contenu des différentes directives européennes, consulter F. Dehousse & F. Gadisseur "La libéralisation du secteur ferroviaire et ses conséquences en Belgique", Cahier du CRISP 2002, n°1771-1772.

**... La concurrence :
pourquoi et comment ?**

manière transparente et non discriminatoire. L'utilisation d'un sillon nécessite le paiement d'une redevance d'infrastructure.

La directive 91/440/EC impose aux entreprises ferroviaires une autonomie de gestion par rapport à l'état et la tenue d'une comptabilité distincte pour l'infrastructure ferroviaire (voies et équipements connexes) et l'exploitation des services de transport. La séparation comptable est une exigence minimale ; la directive 2001/12/CE préconise à présent que l'infrastructure et les opérations soient gérées dans des entités opérationnelles distinctes. Ce qui en Belgique se traduira par la scission de la SNCB en deux sociétés distinctes, l'une chargée du transport, l'autre de l'infrastructure. Ces deux entités feront partie d'un même holding, propriété à 100 % de l'Etat belge.

L'intégration verticale telle que pratiquée jusqu'à l'introduction des directives européennes facilitait la coordination entre les deux activités et la planification à long terme des investissements. L'intégration verticale constitue cependant un obstacle à l'introduction de la concurrence.⁹ La séparation (au minimum comptable) des deux activités permet d'établir de manière plus transparente un prix pour l'usage des sillons, et par là, favorise la concurrence et l'arrivée de nouveaux opérateurs. Des discriminations restent toutefois possibles, à l'exemple de ce qui se passe en Allemagne où les différentes sociétés (réseau et opérations) font partie du même holding Die Bahn AG (DB). Les concurrents de DB se plaignent périodiquement du fait que l'opérateur réseau favorise les filiales de DB dans l'attribution des sillons au détriment de la concurrence. La séparation verticale doit donc idéalement s'accompagner d'une régulation appropriée des conditions d'accès.

Pour opérer sur le marché européen du rail, les entreprises du secteur doivent disposer d'une licence. Celle-ci est octroyée par les Etats membres et est valable sur tout le territoire de l'Union européenne. La directive 95/18/CE définit les conditions de son octroi.¹⁰ Les entreprises doivent également disposer d'un certificat de sécurité. A la différence de la licence, celui-ci est associé à une infrastructure particulière.

Les entreprises disposant des autorisations nécessaires peuvent demander des sillons auprès des gestionnaires d'infrastructure. Les modalités de leur attribution et la redevance sont du ressort des états membres. La Commission impose seulement que l'allocation des sillons aux différents opérateurs ainsi que la fixation et la perception des redevances se fassent de manière transparente et non discriminatoire. Ceci n'exclut donc pas la possibilité pour un Etat d'allouer prioritairement des sillons pour des missions de service public. Les Etats membres doivent également veiller à ce que les prix facturés soient ceux du marché et ne pas imposer de redevances qui seraient inéquitables ou discriminatoires et auraient pour effet d'empêcher l'entrée de nouvelles firmes sur le marché. La Commission considère comme un abus de position dominante le fait de refuser l'accès au réseau à une tierce partie.¹¹ Le contrôle des conditions d'accès est un élément de la libéralisation du secteur. La nouvelle directive européenne en cours d'adoption étend la libéralisation du rail au transport de passagers. Les opérateurs auront donc libre accès aux sillons pour le transport de passagers dans tous les Etats membres.

⁹ La séparation verticale n'est pas nécessairement l'option retenue en dehors de la Communauté européenne. Au Japon et en Nouvelle-Zélande, les compagnies de transport passager sont toujours verticalement intégrées.

¹⁰ Ces conditions concernent l'honorabilité, la capacité financière, la capacité professionnelle et la responsabilité civile.

¹¹ En août 2003, la compagnie nationale italienne FS a été condamnée par la Commission pour avoir refusé de fournir l'accès au réseau italien à GVG, une compagnie privée allemande.

**... La concurrence :
pourquoi et comment ?**

Tous les services ne peuvent cependant pas être opérés sur une base commerciale. Pour les services d'intérêts généraux, qui doivent être subsidiés, la Commission fixe un certain nombre de principes pour qu'ils soient soumis à la pression concurrentielle du marché. Pour les missions de service public, la Commission recommande (et impose dans un certain nombre de cas) que les contrats de service public soient alloués sur la base d'un processus de soumission concurrentielle. Dans ce cas, l'état définit les missions de service public (niveau d'offre, tarifs, qualité du service, investissements) et délègue à une entreprise la fourniture de service. Un contrat régule les relations entre le prestataire de service et l'état. Le contrat est conclu pour une durée déterminée (maximum 15 ans pour le transport de passagers par rail). Le processus de soumission concurrentielle prévoit d'allouer le contrat à l'entreprise qui propose la meilleure offre. Même si de nombreuses exceptions sont prévues, l'entière du marché devrait s'ouvrir à la concurrence, que se soit via la procédure d'appel d'offre ou via l'accès direct de nouveaux opérateurs sur le marché.

**2. Les réformes
allemandes : une ouverture
graduelle à la concurrence**

L'Allemagne est avec l'Angleterre et la Suède, l'un des pays d'Europe les plus avancés dans les réformes du transport de passagers par rail. À la différence de l'Angleterre, les réformes en Allemagne se sont faites graduellement. En 1994, les deux compagnies nationales (de l'ex-Allemagne de l'Est et de l'Ouest) ont fusionné dans une nouvelle structure, Die Bahn AG. Cette société est un holding de droit privé, détenu par l'état Allemand. DB AG comprend quatre divisions principales : une division cargo chargée du fret (DB Cargo), deux divisions chargées du transport passager, régional (DB Regio) et longue distance (DB Reise&Turistik) et une division chargée de l'exploitation et de la maintenance du réseau (DB Netz). Le financement des nouvelles infrastructures est toujours assuré par l'Etat. L'intégration verticale du réseau et des opérations au sein du holding DB AG reste importante et source de conflits. Le marché est également caractérisé par une forte séparation horizontale au niveau des opérations de transport. Depuis l'ouverture du marché à la concurrence, de nombreuses compagnies de transport de fret et de passagers se sont installées sur le marché et plus de deux cents compagnies ont déjà obtenu une licence.

En Allemagne, le transport de voyageurs s'organise selon deux principes : les services longues distances sont opérés sur une base commerciale et la concurrence a libre accès au marché ; les services locaux et régionaux sont franchisés et subsidiés par les autorités régionales (les Länders). Pour ces services, les autorités mettent les différents prestataires en concurrence pour l'attribution du marché.

**2.1 Services régionaux et
locaux**

L'organisation et le financement des transports passagers locaux et régionaux ne sont plus du ressort de l'Etat fédéral, qui les a délégués, en 1996, aux autorités régionales. Traditionnellement moins rentables, ces services doivent être subsidiés pour assurer leur viabilité financière. Depuis la réforme de 1996, les Länders sélectionnent une (ou plusieurs) entreprise responsable de l'opération des transports régionaux. Ils s'entendent ensuite sur le partage des risques et le financement des services prestés.¹² Le contrat de gestion est conclu pour une durée déterminée. La sélection des opérateurs tend à se faire de plus en plus de manière concurrentielle, avec une généralisation de la procédure d'appel d'offre. La

¹² Plusieurs solutions contractuelles sont possibles. Elles diffèrent selon le partage du risque commercial (sur les recettes) et du risque industriel (sur les coûts). Ainsi, dans un contrat qui prévoit un subside d'exploitation forfaitaire égal au déficit d'exploitation attendu, les deux types de risque sont supportés par l'exploitant. Voir J.J. Laffont et J. Tirole, "A Theory of Incentives in Procurement and Regulation", MIT Press 1993.

**... Les réformes allemandes :
une ouverture graduelle à la
concurrence**

mise en concurrence d'opérateurs pour la fourniture de services permet de réduire les coûts d'exploitation et, avec eux, les subsides.

Selon le président de LVS¹³, la société responsable des transports locaux dans le Länders de Schleswig-Holstein (Kiel), la mise en concurrence de plusieurs opérateurs pour l'obtention du marché a permis de réduire les coûts de 10 à 20 %. LVS a conclu, en novembre 2000, un contrat de 10 ans avec NOB (Nord-Ostsee-Bahn) pour l'exploitation de services régionaux sur 177 km de voies. A l'avenir, les contrats de ce type, passés avec un autre opérateur que DB Regio sont amenés à se multiplier. La part de marché de DB Regio dans le transport régional, qui est encore de 90 %, devrait dès lors chuter. La mise en concurrence d'opérateurs pour la fourniture de services régionaux subsidiés permet une augmentation de la qualité des services et un meilleur usage des fonds publics. Depuis 1994, le trafic régional a d'ailleurs connu une hausse de 33 %.

**2.2 Services
longues distances**

Les services longues distances sont opérés sur une base commerciale, et l'Etat n'accorde plus de subsides d'exploitation pour ce type de services. Pour augmenter sa rentabilité, DB a fortement réduit ses coûts et a progressivement fermé un certain nombre de lignes non rentables. Entre 1994 et 2000, la longueur totale des voies a ainsi été réduite de 11 %.¹⁴ Le trafic longue distance étant opéré sur une base commerciale, et donc non régulé, il est logique que l'Etat vise à augmenter l'offre de services en permettant à plusieurs opérateurs d'être en concurrence sur le marché. La filiale infrastructure DB Netz permet donc un accès total au réseau pour ce type de trafic. C'est ainsi que Connex, l'un des plus gros opérateurs privés dans le domaine du transport de passagers exploite deux lignes dans l'ex-Allemagne de l'Est (Rostock-Gera et Zittau-Stralsund). Sur ces segments, Connex est en concurrence avec la DB. Depuis la libéralisation du marché, la hausse du trafic longue distance est restée limitée (+ 4 %).

L'arrivée de nouveaux opérateurs dans le trafic longue distance a cependant été retardée par la structure tarifaire des redevances d'infrastructure, très défavorable aux nouveaux entrants et aux petits opérateurs. Jusqu'en 2001, le prix d'accès au réseau était composé d'une redevance forfaitaire (A) et d'un prix par km (a). Avec ce type de tarification non linéaire, le prix moyen par km ($A/x+a$) diminuait avec la distance (x) parcourue. Cela favorisait bien évidemment les gros opérateurs (principalement DB) qui pouvaient amortir la redevance fixe sur un plus grand nombre de voyages. La charge fixe d'accès (A) pouvait constituer une barrière à l'entrée de nouvelles compagnies sur le réseau allemand. Depuis avril 2001, une nouvelle formule tarifaire est appliquée par DB Netz. La redevance forfaitaire est supprimée et il n'y a plus qu'un prix par km qui dépend du type de voie, du type de convoi et du type de service/produit. Les tarifs de DB Netz sont devenus plus compréhensibles et plus transparents et la concurrence devrait s'intensifier.

2.3 Perspectives

L'intégration verticale de DB Netz au sein du holding DB AG est régulièrement critiquée. La concurrence reproche à DB Netz de favoriser les filiales de DB au détriment des nouveaux opérateurs et ce, d'autant plus qu'il n'y avait pas, jusqu'il y a peu, de régulation des charges d'accès.¹⁵ Outre sa tarification défavorable à la concurrence (jusqu'en 2001), on reproche au gestionnaire de l'infrastructure de

¹³ Cité par "The Economist" du 14 juin 2001.

¹⁴ Source : H. Link, "Rail Restructuring in Germany – 8 Years Later", Japan Railway and Transport Review, 34, mars 2003.

¹⁵ DB Netz peut fixer librement les conditions d'accès à son réseau pour autant que celles-ci respectent le principe de non-discrimination imposé par la directive européenne. Un nouvel organisme de contrôle vient cependant d'être installé.

**... Les réformes allemandes :
une ouverture graduelle à la
concurrence**

défavoriser les petits opérateurs dans l'attribution des sillons et de financer en priorité les infrastructures dans les régions où sa filiale est présente. La question se pose donc de savoir s'il faut conserver le gestionnaire d'infrastructure au sein du holding DB AG ou s'il faut pousser la séparation verticale un cran plus loin et couper les liens entre le gestionnaire d'infrastructure et les unités opérationnelles. La mise en place d'un nouvel organe chargé de la régulation de l'accès au réseau peut constituer une solution alternative à la séparation de DB Netz du holding DB AG. L'autre débat concerne la privatisation de Die Bahn. Dans un marché ouvert à la concurrence où les obligations et le financement du service public sont clairs, faut-il conserver un opérateur public ou faut-il ouvrir au privé le capital du holding ferroviaire (à l'instar de ce qui a été fait pour la Deutsche Post) ? L'ouverture au capital privé pourrait permettre à DB de financer une stratégie d'expansion notamment dans d'autres pays européens. Au préalable, il faut que DB améliore ses performances financières qui se sont dégradées en 2002 et que l'entreprise réagisse aux nouveaux défis que pose la concurrence aussi bien dans le transport de fret (- 2.9% du trafic de DB en 2002) que dans le transport de voyageurs (- 6.1%).¹⁶ La privatisation partielle de la compagnie pourrait avoir lieu en 2005-2006.

**3. En Angleterre :
une réforme rapide
unanimentement décriée**

3.1 Organisation du secteur

En 1992, le gouvernement conservateur de John Major décide de terminer son programme de privatisation par celle de la compagnie de chemin de fer publique British Rail. La privatisation s'accompagne d'une introduction massive de la concurrence dans le secteur, à tous les niveaux à l'exception de l'infrastructure. Concrètement, British Rail est démantelé et scindé en plus de 100 nouvelles compagnies destinées à être privatisées. Parmi ces nouvelles entreprises, on retrouve 25 compagnies de transport passager (les TOCs, Train Operating Companies), 5 compagnies de fret ferroviaire, 3 compagnies de leasing de matériel roulant (les ROSCOs, Rolling Stock Companies), 19 compagnies opérant la maintenance des infrastructures et Railtrack, le gestionnaire de l'infrastructure (les voies et certaines gares). Toutes ces entreprises sont liées entre elles par des relations contractuelles complexes et opèrent sur une base commerciale. Le marché est caractérisé par une forte séparation à la fois verticale et horizontale.

Le système fonctionne schématiquement de la façon suivante : les TOCs louent du matériel roulant aux ROSCOs. La présence de plusieurs entreprises de leasing assure une concurrence à ce niveau. Avec ce matériel, les TOCs opèrent des liaisons ferroviaires en utilisant l'infrastructure de Railtrack, moyennant le paiement d'une redevance. L'infrastructure est financée par les redevances et une contribution du gouvernement. Pour réduire les coûts de maintenance, Railtrack peut mettre plusieurs entreprises en concurrence.

Le territoire britannique est divisé en 25 régions. Chacune d'entre elles correspond à une franchise. L'un des deux régulateurs du système, l'OPRAF (Office of Passenger Rail Franchising, devenu par la suite le SRA, Strategic Rail Authority), attribue les 25 franchises aux TOCs et paye les subsides associés aux franchises. Le processus de sélection est concurrentiel et les licences d'exploitations sont attribuées pour une durée limitée (de 7 à 15 ans). Pour la première attribution des franchises, en 1994, le régulateur a sélectionné les entreprises qui demandaient le moins de subsides pour opérer le service.¹⁷ Les franchises les plus

¹⁶ Une partie des baisses du trafic est due aux interruptions de services consécutives aux inondations de l'été 2002.

¹⁷ Certaines entreprises ne demandaient pas de subsides mais s'engageaient à payer un certain montant au SRA (subsides négatifs).

... En Angleterre : une réforme rapide unanimement décriée

longues sont assorties d'obligations d'investissement dans le matériel roulant.¹⁸ Pour le renouvellement des franchises (à partir de 2003), des critères qualitatifs seront pris en compte.

Dans le plan de privatisation original, il était prévu d'introduire de la concurrence à la fois pour le marché, grâce au système de franchise, mais aussi sur le marché, en permettant aux TOCs d'opérer en dehors de leur franchise et de négocier des droits d'accès avec Railtrack. A terme, les franchises devaient disparaître et seule la concurrence sur le marché devait subsister. Le système d'accès ouvert a été rapidement abandonné (dans le Moderation of competition act) car il entraînait en conflit avec la volonté du gouvernement de réduire les subsides à l'industrie.¹⁹ La concurrence sur le marché est pour le moment limitée aux sillons sur lesquels les franchises se superposent.

Deux régulateurs veillent au fonctionnement du système : le SRA délivre les franchises pour le transport passager tandis que l'ORR (Office of the Rail Regulator) accorde les licences aux opérateurs et régule le gestionnaire d'infrastructure. Le SRA veille également aux intérêts des passagers.

Une compagnie de transport ne possède pas le matériel roulant qu'elle utilise : celui-ci appartient à une compagnie de leasing et les deux entreprises sont liées par un contrat à long terme. Cette organisation particulière s'inspire de la théorie des marchés contestables²⁰ et vise à rendre le processus d'attribution des franchises le plus concurrentiel possible. Un marché est contestable si l'entrée d'une firme ne requiert aucun coût irrécupérable (sunk cost). Si deux entreprises peuvent produire un bien à un coût marginal c , en l'absence de coût lié à l'entrée, le prix est égal au coût marginal même si le marché n'est occupé que par une seule firme. Celle-ci fait en effet face à la concurrence potentielle de l'autre entreprise qui pénétrera sur le marché dès que le prix se situera au-dessus du coût marginal. Ce résultat n'est valable que si l'entrée n'entraîne aucun coût irrécupérable. Dans ce cas, le marché est dit contestable et le prix est égal au coût marginal, malgré la présence d'une entreprise en monopole sur le marché. Ce résultat s'applique également au cas où la concurrence se fait pour l'obtention du marché.

Pour accroître la concurrence dans le processus d'attribution des franchises, le matériel roulant (motrices et wagons) a été cédé à trois compagnies de leasing qui les fournissent aux TOCs. Celles-ci possèdent donc très peu d'actifs et l'investissement nécessaire à la création d'une compagnie de transport de passagers est limité. De ce fait, le marché des franchises ressemble à un marché contestable et il y a une réelle concurrence dans l'attribution des franchises. De nombreuses nouvelles entreprises (notamment des compagnies de bus) ont d'ailleurs concouru pour leur obtention.

3.2 Evaluation

L'apparition de nouveaux opérateurs est l'un des rares succès de la réforme britannique. La nouvelle structure mise en place n'a pas permis d'augmenter la qualité du service (par exemple, les retards et les annulations sont légion) ni les investissements, tant dans l'infrastructure que dans le matériel roulant. La réforme est unanimement considérée comme un échec. Mais, la piètre qualité de l'infrastructure n'est pas une conséquence directe de la privatisation. Avant 1994, le

¹⁸ Étant donné que les TOCs ne sont pas propriétaires du matériel roulant, l'investissement est en fait une commande de nouvelles voitures à une ROSCO assortie d'un contrat de leasing longue durée.

¹⁹ Dans la pratique, les subsides versés aux TOCs ont systématiquement excédé ce qui était prévu initialement.

²⁰ W. Baumol, J. Panzar & R. Willig (1982), "Contestable Markets and the Theory of Industry Structure", New-york : Harcourt Brace Jovanovich.

... En Angleterre : une réforme rapide unanimement décriée

gouvernement n'a que très peu investi dans le secteur du rail. La réforme a donc échoué en ne parvenant pas à augmenter la qualité des infrastructures après la privatisation.

Les causes de cet échec sont multiples. Parmi celles-ci, il est important de mentionner les erreurs dans la conception du système de financement de Railtrack, erreurs qui ont conduit à de nombreux problèmes, surtout dans un contexte où le trafic passager est en forte hausse (+ 21 % de passagers-km entre 1992 et 2000).

Dans le système britannique, les sociétés de transport (TOCs) payent une redevance à Railtrack pour l'utilisation de son réseau ferré. La charge d'accès au réseau est presque exclusivement forfaitaire, c'est-à-dire indépendante du niveau de trafic. De ce fait, les revenus de Railtrack sont en grande partie garantis et l'entreprise a peu d'incitations à améliorer la qualité de ses services. Au contraire, Railtrack maximise ses profits en comprimant ses coûts. La régulation mise en place incite le gestionnaire de l'infrastructure à une vision court terme, centrée sur la réduction des coûts, alors que le développement du transport passager requiert une vision à plus long terme, la planification de nouveaux investissements et la construction de nouvelles lignes.

De plus, en cas de retard (imputable au gestionnaire du réseau), il est prévu que Railtrack rétrocède à l'opérateur une partie de la charge d'accès. L'augmentation du nombre de convois sur le réseau, rendue nécessaire par la hausse du nombre de passagers, n'était donc absolument pas profitable à Railtrack : d'une part, la hausse du trafic augmente les risques de retard et donc de pénalité financière et, d'autre part, la redevance d'accès étant en grande partie forfaitaire, la hausse du trafic n'augmente pas les revenus du gestionnaire du réseau. Ceci explique en grande partie pourquoi Railtrack était fort peu enclin à augmenter les sillons disponibles sur le réseau avec comme conséquence une détérioration de la qualité du service.

L'accident de Hatfield en octobre 2000 a mis en lumière le délabrement du réseau ferroviaire et la nécessité d'investissements importants pour sa remise en état.²¹ Railtrack n'ayant pas été en mesure de financer cette rénovation du réseau, la société a été placée sous administration judiciaire en octobre 2001. Depuis, Railtrack a été remplacée par Network Rail, une nouvelle compagnie privée mais bénéficiant de la garantie du gouvernement. Network Rail n'a pas d'actionnaire et se doit de réinvestir l'entièreté de ses profits. La régulation du système a été revue et le SRA a de nouvelles responsabilités dans la planification à long terme du réseau mais, étrangement, celui-ci ne régule pas Network Rail.

Le SRA tente d'améliorer la qualité du service en imposant de nouveaux critères, qualitatifs notamment, pour le renouvellement des franchises. De plus, le risque sur les recettes et les coûts ne sera plus entièrement supporté par les TOCs mais partagé entre celles-ci et le SRA. Le rail anglais devient donc de plus en plus régulé, mais l'organisation du marché n'est pas fondamentalement remise en cause.

Ce système où la séparation tant verticale qu'horizontale a été poussée plus que nulle part ailleurs ne peut fonctionner que si l'infrastructure a un niveau suffisant de qualité, de sécurité et de fiabilité. Or, c'est ce qui fait défaut en Angleterre. Le système de marché mis en place n'a pas pu assurer une coordination technique suffisante entre les gestionnaires des opérations, les TOCs, et le gestionnaire de l'infrastructure, ce qui a conduit au délabrement du secteur. Dans une telle struc-

²¹ A ceux-ci s'ajoutent les investissements colossaux de la West Coast Main Line : plus de 10 milliards de £ seront dépensés d'ici 2008 pour la réfection de cette partie du réseau. Au départ, ce projet était supposé coûter 1,5 milliard de £.

ture décentralisée, la mise en place d'un système d'incitation à l'investissement est une condition nécessaire pour l'amélioration des performances du rail britannique.

4. Conclusions et perspectives pour la Belgique

Les expériences britannique et allemande montrent que l'introduction de la concurrence ne peut être bénéfique que si le marché est correctement encadré. Il faut donc entreprendre une série de réformes pour mettre le secteur en adéquation avec les exigences du marché européen libéralisé.

En Belgique, l'introduction de la concurrence pour le fret ferroviaire et, bientôt, pour le transport de passagers, place la SNCB face à de nouveaux défis. Pour y faire face, la société a entamé deux types de réformes : une réforme opérationnelle visant à accroître ses performances²² et une réforme structurelle. L'actuelle société sera remplacée par une société holding chapeautant deux filiales, l'une chargée des opérations de transport, l'autre de la gestion de l'infrastructure. Les deux filiales devraient disposer d'une autonomie de gestion, comme le préconisent les directives européennes. La nouvelle structure est similaire à l'organisation de DB AG si ce n'est que le transport de fret et le transport de passagers ne seront pas organisés dans des filiales distinctes. Parallèlement, l'Etat reprendra la dette historique de la société et une partie de ses actifs. L'organisation de la scission de la société et les relations qu'entreprendront les deux nouvelles structures entre elles et avec l'Etat doivent encore être clarifiées.

Au delà de l'amélioration des performances de l'opérateur historique, trois éléments fondamentaux affecteront la structure et les performances du marché ferroviaire de demain : la régulation de l'accès à l'infrastructure, le financement du service public et la régionalisation de la société ou de la politique de transport et de mobilité. Les choix qui seront faits sur ces trois questions conditionneront sans nul doute les performances futures du rail belge.

Réguler l'accès à l'infrastructure

L'exemple allemand montre qu'un accès transparent et non discriminatoire à l'infrastructure n'est pas garanti lorsqu'on maintient au sein d'une même compagnie la gestion des infrastructures et les activités de transport. Il faut donc mettre en place une structure chargée de contrôler l'allocation des sillons et la fixation des redevances d'infrastructure. Deux types de contrôle sont possibles : soit un régulateur vérifie ex-ante la conformité aux directives européennes des tarifs et procédures, comme en Angleterre où l'ORR contrôle les redevances d'infrastructure. Soit le contrôle est effectué ex-post par les autorités nationales ou européennes de la concurrence. Les entreprises qui s'estiment lésées peuvent déposer une plainte et, si les faits sont avérés, le gestionnaire d'infrastructure peut être sanctionné. La combinaison des deux types de contrôle est évidemment idéale. En Belgique, dans les réformes actuelles, aucune structure chargée de réguler l'accès à l'infrastructure n'est mise en place. L'absence de régulation des conditions d'accès n'est certainement pas souhaitable dans le futur marché européen du rail.

Le financement du service public

La libéralisation du marché implique que le financement du service public soit revu. L'actuel contrat de gestion de la SNCB prévoit (1) un niveau de service minimal qui doit être assuré par la société, (2) une dotation forfaitaire pour le financement de ces services et (3) une dotation forfaitaire pour financer des réductions de tarif pour certaines catégories de la population. Ce type de financement implique des subsides croisés (les lignes non rentables sont financées

²² Les résultats financiers de la SNCB en 2003 montrent la nécessité de procéder rapidement à ces réformes.

... Conclusions et perspectives pour la Belgique

grâce au surplus des lignes rentables et à la dotation de l'Etat) qui ne seront plus envisageables lorsque le marché sera entièrement libéralisé. Les concurrents de la SNCB viendront s'installer prioritairement sur les segments les plus rentables du marché, privant la société de revenus auparavant destinés au financement du service public.

Dans le marché libéralisé, le service public peut être financé de deux manières. Soit, pour l'exploitation des lignes non rentables, l'Etat et l'opérateur s'entendent sur un niveau de service et son financement. Cette option, qui met fin aux subsides croisés, a été retenue en Allemagne pour les services régionaux, qui ne sont plus financés par les bénéfices provenant du trafic longue distance. En clarifiant les règles de financement, on facilite la possibilité d'introduire de la concurrence en utilisant la procédure d'appel d'offre. C'est pourquoi, la Commission européenne veut généraliser cette procédure.

Soit, on constitue un fond destiné au financement des obligations de service public, alimenté en partie par l'Etat et en partie par les compagnies. Chaque compagnie qui opère une ligne rentable contribue au fond. Chaque compagnie qui opère une ligne non rentable reçoit un subside du fond. Contributions et subsides peuvent, par exemple, prendre la forme d'augmentations/réductions des redevances d'infrastructure. Ce type de financement n'élimine pas les subsides croisés puisque, via le fond de service public, l'exploitation des lignes rentables finance en partie l'exploitation des lignes non rentables. En Belgique, le contrat de gestion devra être adapté au marché libéralisé et le financement du service public devra être revu.

La régionalisation

Au delà des réformes structurelles et opérationnelles entreprises par la SNCB, une autre source d'incertitude concerne la possible régionalisation de la société et, en particulier, de sa filiale chargée de l'infrastructure. Vu l'organisation du réseau ferroviaire belge, la séparation de la filiale infrastructure en deux sociétés régionales est techniquement très difficile à mettre en œuvre. De plus, l'Europe ne reconnaît qu'un seul gestionnaire de réseau par pays, notamment pour la délivrance des certificats de sécurité.

Pour ces raisons, il est difficile d'imaginer une scission de la société en deux entités régionales. Par contre, la régionalisation du transport peut tout à fait s'accommoder du maintien d'une structure unifiée pour la gestion de l'infrastructure. Au lieu de régionaliser la société qui gère l'infrastructure, il est beaucoup plus simple de régionaliser son financement. Les subsides en capital pour le développement du réseau proviennent pour le moment de l'Etat fédéral avec, cependant, la possibilité pour les régions de pré-financer certains investissements. Le financement des investissements pourrait être confié entièrement ou en partie aux régions, tout en conservant un seul gestionnaire d'infrastructure. La régionalisation, même partielle, du financement du réseau modifiera l'organisation du secteur. Les bailleurs de fonds voudront probablement obtenir le meilleur rendement sur leurs investissements. Un moyen pour y parvenir serait d'augmenter les revenus provenant des redevances d'infrastructure en permettant un plus large accès au réseau des opérateurs concurrents.

La même remarque est d'application pour le financement des opérations de transport. L'Etat fédéral pourrait confier aux régions le financement d'une partie des missions de service public. C'est d'ailleurs le schéma qui sera appliqué pour combler le déficit d'exploitation du futur RER après 2010.²³ La régionalisation du

²³ La Libre Belgique du 22 mars 2004.

**... Conclusions et perspectives
pour la Belgique**

financement des opérations de transport devrait accélérer l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché belge. Les régions n'étant pas liées à la SNCB comme l'est l'Etat fédéral, elles chercheront à offrir un service au meilleur coût pour minimiser les subsides, favorisant par là l'arrivée de la concurrence sur le marché belge. De plus, la régionalisation du transport entraînera plus que probablement le développement de nouveaux services (publics) opérés par des compagnies de transport régionales.

A moyen terme, le transport de passagers ne sera plus opéré par la seule SNCB. La libéralisation du secteur et une concurrence correctement encadrée devraient permettre le développement du marché ferroviaire. Des réformes doivent cependant être entreprises pour mettre le marché belge en adéquation avec le nouveau contexte européen. A ce titre, il est important de mettre en place un véritable régulateur du système, chargé notamment de contrôler les conditions d'accès à l'infrastructure. De plus, il est impératif que le financement du service public soit revu pour tenir compte de l'ouverture du marché et de l'arrivée probable de nouveaux opérateurs.

*Axel Gautier est chercheur
aux Facultés Universitaires
Saint-Louis à Bruxelles
et au CORE-UCL.*

Axel Gautier

Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,
Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,
Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe,
Vincent Vannetelbosch
Secrétariat & logistique: *Anne Davister,*
Françoise Canart
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques
IRES-UCL
Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve
site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>
mail: regards@ires.ucl.ac.be
tél. 010/47 34 26