



Bulletin de l'Observatoire des Politiques et Stratégies de Transport en Europe

Intégration et diversité des chemins de fer en Europe

Éditorial

En s'en tenant à l'histoire contemporaine, on peut ordonner le panorama des chemins de fer en Europe en se référant à un même événement : la directive 91 / 440 fixant les principes d'une **séparation entre les infrastructures et les services ferroviaires**. Cette désintégration verticale du chemin de fer est propre à l'Europe, on ne la retrouve ni en Amérique, ni en Russie, Chine, Inde, Japon, etc. où demeure le modèle historique de l'entreprise intégrée, y compris quand deux réseaux séparés se superposent et se concurrencent comme aux États-Unis, au Canada et au Mexique.

La réforme lancée en 1991 (et inachevée à ce jour) visait à dynamiser le transport ferré en y introduisant des mécanismes de **concurrence interne** (intra-modale), en sus de la concurrence externe que lui font les autres modes de transport. Cette ouverture a autorisé, de manière très variable d'un pays à l'autre, la **privatisation** de tel ou tel segment du dispositif et l'apparition de **nouveaux opérateurs**. L'opérateur historique reste le plus souvent un acteur majeur du système à côté des nouveaux entrants, sauf au Royaume Uni où la privatisation et la segmentation des British Railways ont été totales.

La préparation actuellement en cours du **quatrième « paquet »** ferroviaire européen par le Parlement et le Conseil est dans la continuité de ce long processus de réforme, avec ses deux piliers : la technique (pour l'interopérabilité des réseaux européens) et la gouvernance (les structures et la répartition des responsabilités, privées et publiques, permettant de manière adaptée l'application des mêmes principes). La date ultime d'ouverture à la concurrence de l'ensemble des marchés ferroviaires, et notamment du transport régional de voyageurs, n'est pas encore fixée (2023 ?).

La **gestion de l'infrastructure** est pour l'essentiel restée dans les mains d'un organisme unique relevant de l'État (la privatisation de l'infrastructure au Royaume Uni de 1996 ayant été annulée en 2002). Un organisme **régulateur**, encore intégré au ministère des transports dans certains pays mais plus souvent indépendant, est chargé de veiller à l'**égal accès au réseau** de tous les opérateurs.

Le transport ferroviaire se décompose en segments nettement distincts, même s'ils partagent l'infrastructure et d'autres fonctions gestionnaires et commerciales. Le **transport urbain et régional** de voyageurs relève d'une manière ou d'une autre du service public (service économique d'intérêt général selon la terminologie européenne). Le **transport à longue distance** est généralement une activité commerciale (à l'exception, par exemple, des « trains d'équilibre du territoire » français subventionnés par l'État), en concurrence avec les offres d'autres modes de transport (automobile et auto-partage, autocar, avion) quand n'existe pas – ou pas encore – de concurrence interne au mode ferroviaire. Enfin, le **fret** est une activité commerciale elle aussi soumise à la concurrence interne et externe.

Pour ce qui est du transport régional, la concurrence, quand elle existe à ce jour, prend la forme d'une **concurrence pour le marché** : au terme d'un appel d'offres, est attribuée à un opérateur une concession valant pour une période donnée sur un réseau donné. Par delà les différences juridiques, il s'agit d'une « délégation de service public » (selon la dénomination française) attribuant au concessionnaire un monopole temporaire, dans le cadre d'un contrat avec une autorité organisatrice fixant les services, les tarifs, la rémunération du concessionnaire, etc. L'existence éventuelle d'entreprises de location de matériel roulant contribue à la flexibilité du système et à l'entrée de nouveaux opérateurs. Avec des écarts d'un pays à l'autre, l'ensemble de ces services est fortement subventionné (l'utilisateur paie directement moins de la moitié du coût du service). Les débats sur la tarification optimale sont évidemment constants.

Le transport à longue distance se prête davantage à la **concurrence sur le marché** : plusieurs opérateurs peuvent desservir les mêmes villes, partageant l'infrastructure fournie par le gestionnaire, et se différencient par la nature du service, les tarifs, etc. Le voyageur est-il alors face à une offre totalement segmentée, voire incompréhensible ? Au Royaume Uni notamment, où l'ouverture du marché a été précoce et radicale, la **billettique** est mutualisée et l'on peut acheter, au même guichet, les tickets de compagnies concurrentes.

Quant au **fret**, le secteur à ce jour le plus ouvert à la concurrence, il offre une image variable d'un pays à l'autre. Les nouveaux entrants sont ici moins de dix, là plusieurs dizaines... L'opérateur historique allemand, la Deutsche Bahn, est devenu un groupe paneuropéen, mondial et multimodal de logistique, en correspondance avec de petits opérateurs privés locaux, sur le modèle des « short lines » américaines. La dynamique du fer face à la concurrence routière se montre très inégale d'un pays à l'autre.

Le choix des structures (la « **gouvernance** ») a été l'objet de vifs débats entre la Commission, le Parlement et les États membres et **deux modèles** coexistent. Le modèle de **séparation entière** de l'infrastructure et de l'exploitation, et notamment entre l'infrastructure et l'opérateur historique, modèle initialement promu par la Commission, n'est pas imposé. La formule d'une **holding** regroupant la gestion de l'infrastructure et les diverses branches de l'opérateur historique (transport régional, grandes lignes, fret, parc immobilier, etc.) a été autorisée, comme en Allemagne ou en France. Ce maintien d'une structure intégrée est soumis à diverses conditions : « murailles de Chine » comptables interdisant les subventions croisées entre branches susceptibles de biaiser la concurrence avec de nouveaux opérateurs, égal accès au réseau.

Pour autant, la lente mise en œuvre des réformes européennes n'est pas la seule question stratégique présidant à l'évolution du système ferroviaire. La **maintenance** du réseau, trop longtemps négligée, prend désormais le pas sur la création de capacités nouvelles dans les budgets d'investissement, ainsi que le désengorgement des nœuds du réseau et des gares à côté de l'amélioration des lignes. Dans plusieurs pays, la stratégie du « tout-TGV » n'est plus prioritaire, la **modernisation** des dispositifs en place se révélant moins coûteuse et néanmoins efficace. Dans le même temps, la diffusion des techniques de communication fournit de nouveaux moyens pour organiser des trajets de bout en bout, intégrant plusieurs modes de transport, traditionnels ou nouveaux. Les pratiques des voyageurs évoluent profondément et les entreprises se diversifient. Du transport ferré de passagers, elles passent à la **mobilité** toute comme, pour le fret, elles élargissent leur spectre à la **logistique**.

Il reste que, du fait de la grande diversité de la géographie européenne, du poids de l'histoire économique, institutionnelle et politique et de l'inertie des systèmes techniques (le « chemin de dépendance » des économistes), le fer est le plus différencié des modes de transport et le plus cloisonné d'un pays à l'autre. La recherche d'une mobilité durable et l'intégration économique de l'Europe conduiront-elles à long terme à une **convergence**, ou à la mise en place de modèles nouveaux mais profondément différents à l'intérieur du même cadre

Michel Savy

Professeur à l'université de Paris Est
 Directeur de l'OPSTE

SOMMAIRE

Editorial1
 Les chemins de fer : Intégration et diversité des chemins de fer en Europe 2 à 8

La séance accueille M. Nicolas Wagner, chef du bureau d'analyse économique des transports au Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

● **Belgique**

Les chemins de fer sont, en **Belgique**, un monopole d'État depuis la naissance même du pays. Comme ailleurs en Europe, la directive 91 / 440 a prescrit la séparation - comptable sinon organique - de l'infrastructure et de l'exploitation. La libéralisation du marché, déclenchée par cette directive et les « paquets ferroviaires » qui l'ont suivie, a été progressive : elle a touché le fret international en 2003, l'ensemble du fret en 2007, les voyageurs internationaux en 2010. Le transport intérieur de voyageurs n'est pas encore ouvert à la concurrence.

La Commission européenne avait fixé l'objectif d'ouverture l'ensemble des marchés à la concurrence en 2019. Le Parlement européen a, dans sa configuration antérieure à son récent renouvellement, repoussé cette échéance à 2023. Les trois pays du Benelux ont défini une position commune, considérant que l'ouverture de ce marché ne serait pas un problème primordial dès lors que l'entrée de nouveaux opérateurs n'aurait pas d'effets sociaux défavorables.

Pour réorganiser le groupe historique, jusqu'alors entièrement intégré comme ses homologues européens, une première formule envisagée a été la constitution d'une holding faitière de droit privé couvrant cinq filiales, dont deux de droit public (pour l'infrastructure et pour le transport national de voyageurs de service public) et les trois autres de droit privé (respectivement pour le transport international de voyageurs, le fret et la traction). Cette piste a été abandonnée sous la pression des syndicats, redoutant la privatisation et la perte du statut de cheminot. En outre, les Wallons craignaient une régionalisation de l'entreprise SNCB.

En 2005 a été mise en place une répartition entre trois entités publiques et autonomes. La holding faitière contrôlée par l'État est principalement responsable du personnel, qui est mis à disposition des deux autres et dont elle assure le secrétariat social. La holding est en outre en charge du système informatique et de la gestion des 37 plus grandes gares du pays. Infrabel, le gestionnaire d'infrastructure, assure l'entretien du réseau et l'attribution des sillons alors que la SNCB reste gestionnaire du trafic. La SNCB est en charge des services de transport et du matériel roulant. En termes de gouvernance, les cheminots avaient un regard sur la gestion de l'ensemble en siégeant au comité stratégique de SNCB Holding et au comité de pilotage de la SNCB, opérateur historique.

En 2013 des divergences sont apparues entre les trois directions, par exemple pour la question compliquée de la répartition des compétences pour la gestion des gares. Dans un but revendiqué d'efficacité et de sécurité, un projet de structure à deux entités, entreprises publiques autonomes, a été envisagé : Infrabel pour l'infrastructure et la SNCB (intégrant l'ancienne holding et l'ensemble des gares). Devant l'opposition des syndicats, soucieux du maintien d'un statut unitaire, a été conçue une sorte de filiale (et non de maison mère), HR-Rail, pour recruter et gérer le personnel, avec 60 % des droits de vote à l'État, 20 % à chacune des deux entités. Approuvée par le Parlement, cette organisation doit être effective en 2015.

Dans le même temps, un projet de loi plus général vise à modifier le statut des salariés des entreprises publiques. Dans la loi de 1991, l'embauche doit être exclusivement statutaire (avec des conditions sociales plus avantageuses



que pour le régime général). Pourtant, certaines entreprises publiques embauchent d'ores et déjà sous contrat privé (Belgacom ne compte que 42 % statutaires, la RTBF 45 % et la Poste 50 %). A la SNCB, on compte 96 % de statutaires.

Le groupe SNCB, sous l'autorité d'un gouvernement fédéral qui a été long à constituer, vise à réaliser des économies. L'objectif est de 2,1 milliards d'euros en 5 ans (soit 14 % de réduction de la dotation annuelle). Une conséquence en est le ralentissement des travaux de construction du RER bruxellois, décidé en 1999 et qui devrait être achevé vers 2025.

Le gouvernement compte un ministre en charge de la mobilité, mais les services de régulation et de sécurité lui ont été retirés et confiés au ministère de l'intérieur. A ce jour, on n'envisage pas la mise en place d'une autorité de régulation indépendante.

A moyen terme, les transports publics ont augmenté leur trafic de 45 % entre 1995 et 2011, et de 57 % pour le seul chemin de fer. Dans le même temps, le transport routier de marchandises a beaucoup diminué, mais les statistiques ne comptent que le pavillon national alors que la Belgique est, en proportion de son trafic, le pays le plus « caboté » de l'Union européenne.

● Espagne

L'Espagne a connu, pendant plus de vingt ans, une extension exceptionnelle de son réseau de lignes à grande vitesse, atteignant aujourd'hui plus de 2 400 km. Cette offre nouvelle suscite une demande nouvelle qui, contradictoirement, est freinée par la crise économique. Pour augmenter le trafic, la compagnie ferroviaire est contrainte de baisser ses prix. Dans le même temps, les services de banlieue reculent, ainsi que les trains régionaux.

Le fer détient ainsi une part modale de 5,5 % pour le transport interurbain de personnes, un taux modeste dans le contexte européen, mais qui remonte du fait de la grande vitesse. Il est en train de l'emporter sur l'avion sur les lignes intérieures (Iberia envisage de fermer son pont aérien entre Barcelone et Madrid).

Pour ce qui est du fret, le déclin du fer commence dès 2003 et s'aggrave avec la crise économique déclenchée en 2008. Ce marché a été ouvert à la concurrence et, si les statistiques disponibles ne le précisent pas, on estime que les nouveaux entrants (ils sont 13 à ce jour) auraient conquis environ 15 % du marché. Pour autant, la part du fer dans l'ensemble du transport de marchandises reste très faible, soit 4 %.

La gouvernance du système ferroviaire est en place depuis 2005. Au sommet se trouve le Ministerio de Fomento (ministère de l'Équipement), qui exerce aussi la fonction de régulateur (à travers le comité de régulation ferroviaire adossé au secrétariat d'État des infrastructures et de la planification). L'ADIF (Administrador de infraestructuras ferroviarias) est le gestionnaire d'infrastructures pour le réseau d'intérêt général (hors quatre réseaux régionaux). L'ADIF comprend depuis 2014 deux entités, séparant les lignes à grande vitesse et le reste du réseau.

Parmi les opérateurs, l'opérateur historique RENFE reste de loin le plus puissant. Il est organisé en une structure de holding (RENFE Operadora) qui coiffe les domaines du transport de voyageurs, de fret, de construction et d'entretien de matériel roulant, enfin de location de matériel roulant (fonction nouvelle qui devrait faciliter l'arrivée de nouveaux entrants).

Depuis 2010, le marché des voyages internationaux est théoriquement ouvert. Cette ouverture est effective depuis 2013, avec de la mise en service des TGV transfrontaliers, mais le monopole persiste sous la forme d'une coopération entre les opérateurs historiques RENFE et SNCF. Le marché des transports régionaux de service public pourrait s'ouvrir en 2023, tandis que l'ouverture des services intérieurs à longue distance a été lancée. Ainsi, un nouvel opérateur sera choisi pour sept ans après un appel d'offres pour le seul corridor Madrid – Valencia. Il pourrait utiliser des trains loués à la RENFE. La Commission de la concurrence voudrait élargir cette démarche à d'autres corridors, à potentiel de trafic plus important... Toutefois, sur ces bases encore imprécises, aucun candidat ne se manifeste.

La Généralité de Catalogne a la compétence sur les trains dont le parcours reste à l'intérieur de son territoire. Elle a annoncé son souhait de lancer des appels d'offres vers d'autres opérateurs mais l'État central s'y est opposé au nom du cadre législatif actuel, contrevenant l'accord de transfert.

Comme pour les aéroports, c'est le ministère qui garde la mainmise stratégique sur le transport ferroviaire à l'échelle nationale. Son projet consiste à faciliter la constitution d'entreprises puissantes capables de gagner des marchés à l'extérieur pour la fourniture puis l'exploitation d'équipements ferroviaires (comme récemment pour le train à grande vitesse en Arabie saoudite).

L'évolution du réseau d'infrastructure est, comme on l'a vu antérieurement, influencée par la crise économique. Toutefois, après de fortes restrictions budgétaires, on constate aujourd'hui une reprise des travaux sur les LGV. La Galice devrait être reliée au réseau en 2017, le Pays Basque en 2019, puis on poussera les liaisons vers Murcia, Grenade et l'Extremadura (bien que le Portugal ait renoncé à sa liaison). Pendant l'année 2015, année électorale, les dépenses de l'État dans ce domaine se monteront à 3,5 milliards d'euros, l'objectif étant de doubler la fréquentation des services à longue distance avant 2020...

● France

L'organisation du système ferroviaire en France a été remaniée par la « loi portant réforme ferroviaire » votée en 2014, revenant sur la réforme précédente remontant à 1997. La gestion de l'infrastructure est réunifiée au sein de SNCF Réseau, les services de transport sont de la compétence de SNCF Mobilités et le tout est coiffé par un établissement public de tête en charge de services communs et d'une stratégie de cohérence, SNCF. Des « murailles de Chine » sont censées empêcher toute subvention croisée entre Réseau et Mobilité susceptible de fausser la concurrence au détriment d'autres opérateurs. Pour ambitieuse qu'elle soit, cette réforme ne traite pas la question, repoussée à plus tard, du déficit ni de la dette accumulée (quelque 40 milliards d'euros à ce jour).



Outre les problèmes de structure, le chemin de fer connaît diverses difficultés, qu'il s'agisse du transport de fret, des trains régionaux, des trains à grande vitesse ou de l'infrastructure.

Le transport de fret est à peine stabilisé après plusieurs années de chute, malgré des plans successifs de relance. L'ouverture à la concurrence à partir de 2006 aboutit aujourd'hui à une part de 35 % du marché pour les nouveaux entrants. Le plus important de ceux-ci est ECR (Euro Cargo Rail), initialement filiale de l'opérateur britannique EWS mais ce dernier appartient désormais au groupe allemand DB Schenker. Europorte est une filiale du gestionnaire du tunnel transmanche Eurotunnel et dessert en particulier plusieurs ports maritimes. On compte aussi quelques OFP (opérateurs ferroviaires de proximité), dont la vocation est de gérer et rationaliser les flux locaux en connexion avec des opérateurs de longue distance, sur le modèle des short lines américaines, mais leur rôle est encore marginal.

Le retrait du groupe Véolia du transport ferroviaire de fret en France est un signe des difficultés de ce marché. La part du fer dans l'ensemble des transports de marchandises est devenue inférieure à 10 %. Le traitement des wagons isolés est presque abandonné et l'offre « multi-lots, multi-clients » de la SNCF vise à augmenter la taille des lots (le nombre de wagons remis pour une expédition). L'« engagement national pour le fret ferroviaire » lancé en 2009 touche à sa fin sans avoir porté les effets attendus. Quant au transport combiné, il est encore fragilisé par la baisse des subventions « au coup de pince ».

Les trafics régionaux de voyageurs ont fortement crû ces dernières années, du fait d'une augmentation de l'offre par les régions, autorités organisatrices depuis 2002. Le montant des subventions (l'usager ne paie qu'environ 30 % du coût du transport) atteint probablement un plafond et les régions posent désormais la question de la réduction des coûts, de l'ouverture à la concurrence intra-ferroviaire, du rôle du transport par autocar.

La croissance du trafic des trains à grande vitesse (TGV) a longtemps représenté la part la plus dynamique et rentable de l'activité de l'opérateur historique SNCF. Du fait de la crise économique, de la forte croissance des redevances d'usage de l'infrastructure qui se répercute sur les prix moyen des billets, de nouvelles pratiques comme le covoiturage et enfin de la concurrence des compagnies aériennes low cost, ce trafic ne croît plus guère et sa marge diminue. Un nouveau mode d'exploitation est envisagé (limitant l'utilisation des rames à grande vitesse au-delà des voies à grande vitesse, réduisant le nombre d'arrêts dans des gares à faible trafic), mais l'entreprise se heurte alors aux attentes des élus locaux. Plus généralement, la stratégie de développement fondée principalement sur le TGV (le « tout TGV ») a probablement appauvri les autres secteurs d'activité ferroviaire et a atteint ses propres limites. L'utilisation nuancée d'une gamme de solutions complémentaires, incluant la modernisation des infrastructures existantes, est à l'ordre du jour.

L'entretien de l'infrastructure, longtemps délaissé, fait l'objet d'un gros effort de rattrapage. Les dépenses sont passées de 900 millions annuels à 2,3 milliards d'euros et certaines régions ont accepté d'y contribuer. Ces travaux perturbent en outre l'exploitation du réseau. Alors que la loi « Grenelle 2 » avait prévu une large extension du réseau

de LGV, on n'envisage pas de grands chantiers après l'achèvement des 4 coups partis en cours de réalisation. Le projet européen de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin, objet d'un traité franco-italien, pourrait toutefois être lancé, s'il reçoit la subvention européenne de 40 % sur le tronçon central (d'un coût de 8,5 milliards d'euros) que permet le nouveau mécanisme des RTET (réseaux transeuropéens de transport).

● Grèce

La Grèce est le pays le moins ferroviaire de l'Europe ! Son réseau ferré, construit il y a 100 ans, n'est plus en fonction que sur la ligne Patras - Athènes - Salonique et sur une branche vers la Turquie pour le fret.

En 1965 était créée une entreprise nationale, monopole d'État qui devint en 1970 OSE (Organismós Sidirodromon Elládos), verticalement intégrée et couvrant tout le système ferré. Avec la venue à partir de 1996 de fonds de cohésion européens pour la modernisation et l'électrification du réseau est créée une société de travaux d'infrastructure (Ergose). En 2001, une entité dédiée est en charge de l'immense patrimoine immobilier hérité de l'histoire du réseau, tandis qu'un RER est en construction dans la région d'Athènes. La séparation de l'infrastructure et de l'exploitation n'intervient qu'en 2006 avec la création de deux filiales distinctes.

Pour rationaliser le système une structure est mise en place, réunissant des entités séparées : l'opérateur ferroviaire (Trainose), le gestionnaire d'infrastructure, l'entreprise de travaux et la gestion du patrimoine. Avec la crise et les exigences de la « troïka » en matière de gestion publique, l'opérateur ferroviaire est sorti en 2009 de la holding pour être privatisé. La ligne desservant le Péloponnèse est fermée, mais on crée 27 km de voie nouvelle pour relier une nouvelle plate-forme logistique à vocation européenne et le port du Pirée. La liaison entre Athènes et Salonique est modernisée et, avec un temps de transport de trois heures, devient compétitive par rapport à l'avion.

Un nouveau projet, stratégique, touche le transport de fret. La nouvelle ligne vers le Pirée est destinée au transport de conteneurs importés principalement d'Asie via le canal de Suez et destinés aux Balkans et à l'Europe centrale. D'ores et déjà HP, la multinationale des techniques de l'information qui a de grosses usines en République tchèque, est ainsi alimenté à partir de la Chine par l'armateur Cosco qui dispose de son propre terminal au Pirée. Trois lignes internationales ont été ouvertes récemment et le port du Pirée traite aujourd'hui 3,2 millions de conteneurs par an. Une part est transbordée dans des navires feeders de cabotage, une autre pourra emprunter le chemin de fer pour son post-acheminement terrestre.

Au terme de ces restructurations sévères (fermetures de lignes, licenciements, hausse des tarifs et du trafic de fret, les résultats financiers de l'entreprise ferroviaire s'améliorent : elle est bénéficiaire pour la première fois de son histoire.

● Italie

En Italie, le chemin de fer a joué un rôle éminent dans la construction de la nation. Sa construction, financée par



l'emprunt, a répondu d'abord à un objectif politique d'unification du territoire

Les chemins de fer italiens à la proclamation du Royaume d'Italie (17 mars 1861)



Source : <http://www.terzaclasse.it/italia/ferrovie.htm>

Après une longue période de stabilité organisationnelle, l'opérateur historique (FS, Ferrovie dello Stato) acquiert en 1985 le statut d'entreprise publique. Les réformes se succèdent ensuite sur un rythme soutenu, au point de mettre le système ferroviaire dans un état d'instabilité chronique. En 1995, les FS deviennent une société anonyme (SA). En 2000 (naissance de Trenitalia) et 2001 (naissance de RFI) est introduite la séparation de l'infrastructure et des services, conformément à la directive européenne de 1991.

Au fil de divers organigrammes, les entités stratégiques (réseau, ingénierie, matériel roulant, passagers métropolitains et régionaux, passagers à longue distance, logistique, gares) sont regroupées en divisions plus ou moins nombreuses. Les services forment Trenitalia, le réseau RFI (Rete Ferroviaria Italia). Diverses fonctions donnent en outre naissance à des filiales thématiques, pour la gestion immobilière, la gestion des 100 plus grandes gares, la gestion des autres gares, le train à grande vitesse (TAV : Treno alta velocità), l'ingénierie de l'infrastructure, etc.

Le groupe Trenitalia regroupe aujourd'hui le transport de voyageurs à grande distance, y compris à grande vitesse, qui constitue une entité autonome et ne reçoit plus de subvention ; le transport régional (pour lequel l'État donne des moyens aux régions pour négocier avec les entreprises ferroviaires, parmi lesquelles Trenitalia, pour fixer les services : l'utilisateur paie environ 35 % du coût, le reste étant couvert par des subventions) ; enfin le fret (non subventionné, avec des prix libres). On considère que Trenitalia transfère une partie de ses charges du transport régional fortement subventionné vers les grandes lignes (mais hors lignes à grande vitesse). Avec son alliance avec le Groupe FNM (LeNord), Trenitalia élargit son périmètre pour se porter vers les transports suburbains.

Le transport local était naguère directement attribué à Trenitalia, sans appel d'offres. Aujourd'hui est établie une

concurrence pour le marché (pour une concession temporaire sur une aire donnée). Un référendum sur l'eau en 2011 interdisait de manière générale la privatisation des services publics, y compris le transport, mais le gouvernement est passé outre et a lancé des appels d'offres à partir de 2012.

La concurrence existe en matière de grande vitesse, le nouvel entrant NTV (Nuovo Trasporto Viaggiatori) se plaignant du reste d'un traitement inégal par rapport à Trenitalia pour l'accès au réseau.

On compte aujourd'hui de nombreuses entreprises ferroviaires, plusieurs par région, qui forme un panorama très varié. On peut penser que les entreprises étrangères entreront un jour dans le marché, malgré la complexité du système italien et la force des entreprises locales.

Le trafic de voyageurs de FS croît de 2002 à 2006 puis décroît, alors que la concurrence entre le train et l'avion est dure. Le transport régional se développe. La crise du fret est très grave, avec un trafic divisé par deux depuis 2008 !

Les investissements dans l'infrastructure (dont l'État est propriétaire) diminuent depuis 2004 malgré la poursuite de la construction de lignes à grande vitesse. La construction de la ligne Lyon - Turin pose un problème particulier. On sait qu'elle fait l'objet d'un traité binational entre l'Italie et la France, qui se sont mises d'accord sur la répartition des financements, et qu'elle pourrait bénéficier d'un soutien européen de quelque 40 % pour sa partie centrale, selon les nouveaux mécanismes pour l'interconnexion en Europe. Mais le projet fait, du côté italien, l'objet d'une forte contestation politique de la part d'écologistes et autres groupes plus ou moins radicaux. Le chantier doit être protégé par la police dans la vallée de Susse. Comment cette situation évoluera-t-elle alors que les finances publiques sont au plus bas et que d'autres régions, en difficulté économique, font état de besoins plus urgents ?

• Pologne

La Pologne est désormais la deuxième puissance ferroviaire de l'Union européenne, après l'Allemagne. Le réseau a commencé à être construit avant même l'existence du pays comme nation indépendante... Une unification technique a été lancée dans les années 1920, suivie d'une modernisation (par une compagnie franco-polonaise) malgré la crise mondiale sévissant à l'époque. On comptait avant guerre 200 000 cheminots, pour 90 000 aujourd'hui.

Le transport de voyageurs a connu ces dernières années une profonde transformation, avec une forte croissance de l'automobile et une chute du transport ferroviaire et, plus encore, du transport par bus interurbains. Le trafic ferré de voyageurs est stabilisé depuis 2004. Le réseau ferré, vieilli, est en cours de rénovation.

Le transport ferré de fret, traditionnellement composé de produits pondéreux, subit également la concurrence routière. Son volume est stabilisé depuis 2000 (avec un tonnage 220 millions de tonnes par an et un transport de 52 milliards de tonnes-kilomètres). Le charbon en représente encore 40 %, suivi des matériaux de construction, etc. La part des produits manufacturés est faible. Cette composition du trafic pèse sur les résultats financiers car les produits de base ne peuvent pas



supporter de forts tarifs de transport. Le transport multimodal international de conteneurs se développe.

L'infrastructure est répartie entre huit gestionnaires différents, dont PLK issu du groupe historique PKP qui détient 93 % du réseau et emploie 41 000 personnes (soit probablement un sureffectif). Ce gestionnaire d'infrastructure est rattaché à la holding PKP SA, qui coiffe à la fois le transport de voyageurs, de fret et la gestion de l'infrastructure. La loi de 2011 établit une séparation entre infrastructure et exploitation, conformément aux directives européennes.

Le marché du fret ferroviaire est largement libéralisé, on compte un grand nombre d'opérateurs (48 à ce jour) détenant des licences, délivrées par l'office des transports ferroviaire (UTK) du ministère des Transports. Parmi ces opérateurs, quatre appartiennent au groupe PKP, huit au groupe CTL Logistics, deux à la DB, à côté d'autres entreprises ferroviaires plus petites. PKP Cargo demeure le premier opérateur avec quelque 50 % du trafic, mais DB Schenker a une part de marché d'environ 20 %.

On compte 14 entreprises ferroviaires pour les voyageurs, notamment à l'échelle régionale, avec des capitaux publics. Elles sont très endettées et leur déficit reste fort malgré les aides des collectivités locales. Une réflexion est lancée sur le type de réforme à mettre en œuvre. Faut-il une entité dans chaque voïvodie (région) ? Une concurrence sur la longue distance face à PKP ?

Le programme de développement du chemin de fer à l'horizon 2015 a permis la modernisation des lignes, la mise en place de gestionnaires d'infrastructure indépendants, l'ajustement des péages vers le bas, la mise en place d'une concurrence régulée pour les passagers, l'introduction des technologies de l'information. De gros travaux de modernisation du réseau sont en cours et un train pendulaire (Pendolino) circulant à 200 km/h doit entrer en service à la fin 2014. La nouvelle ligne de Poméranie marque une véritable avancée.

Le quatrième paquet ferroviaire présente des opportunités et des risques. Les entreprises ferroviaires nationales les moins modernes seront vulnérables face aux concurrents européens.

● Royaume Uni

L'histoire contemporaine du chemin de fer au **Royaume Uni** commence en 1996, année de sa privatisation. Aujourd'hui, la part modale du fer pour le transport de voyageurs est de 9 % en termes de nombre de trajets, mais de 20 % au-delà de 100 miles. Pour le fret, la part du fer est inférieure à 10 % mais résiste à la crise économique et à la baisse de l'utilisation du charbon (qui compte encore pour 36 % dans son trafic total, à côté de 27 % pour le transport intermodal de conteneurs maritimes et de 2 % de transport à travers le tunnel transmanche).

Le monde ferroviaire est complexe, il est difficile d'accéder à l'information et les avis recueillis sont souvent divergents. Il est le résultat d'une longue histoire qu'il faut prendre en compte pour le comprendre. Il y a un ministère des transports compétent pour l'Angleterre et, pour certaines questions, pour l'ensemble du Royaume Uni, et des ministères équivalents en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Le ministère agit au niveau stratégique et fixe en particulier les objectifs de trafic et de qualité du

service ferroviaire. Le ministère attribue également les franchises d'entreprise ferroviaire (TOCs : train operating companies), sur la base d'une batterie d'indicateurs. On compte actuellement 18 franchises (elles furent 25 au lancement de l'ouverture du marché). En général, une franchise correspond à une concession sur un réseau régional donné, mais on compte aussi deux franchises en open access dont les titulaires interviennent sur le même itinéraire (le corridor à longue distance Nord-Sud). La plupart des tarifs sont libres mais les abonnements sont réglementés.

Le gestionnaire d'infrastructure est Network Rail, société sans but lucratif qui a gère le réseau (qui est propriété de l'État) et les 17 gares les plus importantes. Les autres gares sont gérées par les TOCs. Les véhicules appartiennent à des entreprises de location (leasing companies), les ROSCOs (rolling stock operating companies) qui louent le matériel aux entreprises ferroviaires (TOC). Quelques-unes de ces dernières sont également propriétaires d'une part de leur matériel roulant.

La régulation du système est assurée par un organisme indépendant (l'ORR Office of Rail Regulation). Le RDG (Rail Delivery Group) réunit les entreprises ferroviaires et Network Rail et vise à exprimer le point de vue stratégique de la branche. L'ATOC (Association of Train Operating Companies) réunit l'ensemble entreprises ferroviaires de voyageurs (TOCs) et gère une billetterie mutualisée. L'usager du chemin de fer a pour interlocuteur unique une TOC, qui de son côté achète des sillons au gestionnaire d'infrastructure, se procure du matériel auprès des sociétés de location, etc.

De manière générale, la situation actuelle se comprend par référence à son histoire récente. La privatisation de l'opérateur intégré historique, BR (British Railways), remonte à la loi de 1993 (Railway Act) votée sous le gouvernement de M. John Major. L'infrastructure devenait propriété d'une entreprise privée à but lucratif, Railtrack, tandis que les opérations de transport de voyageurs étaient confiées à des entreprises ferroviaires privées sur la base de franchises géographiques. Le fret devenait progressivement, par absorption de diverses entités de BR et de la Poste, l'affaire d'EWS (England, Wales and Scotland, initialement contrôlé par la compagnie américaine Wisconsin Central). Aujourd'hui, EWS est sous le contrôle de l'entreprise allemande (y compris ses filiales en France) et en porte la marque (DB Schenker) et quelques autres opérateurs de fret sont entrés sur le marché.

Un grave accident en 2000 aboutit à la renationalisation de l'infrastructure, confiée à Network Rail. La sécurité du réseau, y compris avec plusieurs opérateurs circulant sur la même ligne, est aujourd'hui parmi les meilleures dans le monde. La nouvelle loi de 2005 (Railways Act) aborde les questions de productivité et de coût, le processus d'attribution des franchises, le financement des investissements. Le régulateur (ORR) a des responsabilités très larges (outre la régulation de l'accès égal au réseau pour les divers opérateurs, il fixe des objectifs de performances et de tarification aux franchisés). Le trafic de voyageurs a doublé depuis 1986, avec une qualité de service (suivie précisément par l'ORR, notamment la ponctualité) qui s'est dégradée à partir de la libéralisation du système et jusqu'en 2000, puis s'est nettement redressée. Aujourd'hui, les indices de satisfaction sont élevés. Il est vrai que les BR avant la privatisation étaient particulièrement archaïques...



● Suède

Le réseau ferroviaire en **Suède** est intensément utilisé, si bien que l'exploitation se heurte à des retards et des pannes contre lesquels les voyageurs protestent. Traficverket, l'administration suédoise des transports, administre l'ensemble des infrastructures de transport et notamment l'allocation des sillons ferroviaires aux différents opérateurs. Transportstyrelsen est le régulateur, avec la compétence d'attribution des licences d'entreprise ferroviaire.

Chacune des 22 régions est, sur son territoire, autorité organisatrice des transports. Les opérations sont confiées à des entreprises mises en concurrence par appel d'offres. Trivestio est une société de location de matériel roulant pour le transport régional, propriété commune de l'ensemble des régions, qui fournit ainsi les divers opérateurs.

Le transport ferré de marchandises porte sur la gestion de wagons complets isolés, sur le transport combiné rail-route (concurrencé par le transport maritime côtier) et enfin sur les trains longs et lourds venus du Nord chargés de minerai de fer.

Le transport ferré de voyageurs est important (l'ensemble des transports collectifs représente quelque 27 % du l'ensemble des déplacements mesurés en voyageurs-kilomètres) et connaît une croissance plus régulière que celle du fret.

La réforme ferroviaire engagée en 1988 a séparé l'infrastructure et les services et libéralisé, par étapes, l'ensemble du système. L'opérateur historique SJ a ainsi perdu ses priorités sur les grandes lignes, le système est devenu bien moins intégré et plus complexe que naguère avec l'entrée de nombreux opérateurs suédois et internationaux.

Dans le fret, Green Cargo assure environ la moitié du transport, face aux nouveaux entrants, en dehors du trafic massif des trains de minerais. Pour les voyageurs, SJ représente encore 70 % du trafic, tandis que parmi les nouveaux entrants (dont Arriva, Veolia et la société de Hong Kong MTR) on compte aussi des filiales de SJ.

Le plan général de circulation sur le réseau répartit les sillons pour les voyageurs à longue distance et pour le fret. Il est établi en plusieurs étapes comprenant un dialogue préalable entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, la demande de sillons par ces dernières, l'élaboration d'un plan de coordination et finalement la signature des contrats. Le cycle, qui tient compte des « plages travaux » pour l'entretien de l'infrastructure, couvre une année et ne concerne pas les trains régionaux. On observe que l'attribution des sillons ne résulte pas d'un mécanisme d'enchères, mais de discussions. Les quelques conflits qui demeurent sont réglés par Traficverket en fonction de l'intérêt général.

Sur la principale ligne du réseau pour le transport de personnes, la ligne Stockholm - Göteborg, MTR va entrer en concurrence avec SJ en offrant quatre à six allers et retour par jour. On note aussi une billetterie intégrée des deux côtés de l'Øresund (la liaison par tunnel et pont reliant la Suède et le Danemark, notamment Malmö et Copenhague).

Les péages ferroviaires comportent plusieurs éléments et, à la demande de l'administration du pays, devraient augmenter pour mieux financer les travaux d'entretien de l'infrastructure. Le réseau est en mauvais état, d'autant qu'il est soumis à des conditions climatiques très dures, et un plan de remise en état est lancé. Les travaux sont répartis entre plusieurs entreprises mises en concurrence, parmi lesquelles InfraNord, entreprise publique.

La construction d'une ligne à grande vitesse entre Stockholm et Göteborg a été décidée. C'est un projet coûteux (de 15 à 17 milliards d'euros) qui, outre le gain de temps pour les voyageurs, aurait l'avantage de dégager des capacités sur les lignes traditionnelles et de soutenir l'industrie ferroviaire et sa compétitivité à l'exportation.

Plusieurs questions sont en débat et portent sur l'attribution des sillons sur une base annuelle et sur la mise à disposition du matériel roulant, dispositifs peu favorables à l'entrée de nouveaux opérateurs; sur l'opportunité d'introduire des mécanismes d'enchères dans l'attribution des sillons; sur la mise en place d'une billetterie commune à tous les opérateurs. La gestion des travaux soulève diverses interrogations, en particulier sur le traitement des retards et des pénalités correspondantes, dont la décision relève de Traficverket, par ailleurs maître d'ouvrage... Une réintégration de l'ensemble dans une entité publique est envisagée, mais un récent rapport établi à la demande du ministère déconseille un tel retour vers la gestion administrée.

● Suisse

Le chemin de fer en **Suisse** opère, pour 72 % de son réseau, sur une voie normale (à la norme UIC, avec principalement deux opérateurs) et, pour le reste, sur un réseau à écartement métrique (avec 28 opérateurs), en particulier dans le massif alpin. Les opérateurs historiques se sont transformés en holdings ayant chacune une filiale en charge de l'infrastructure. Ainsi les lignes principales sont du ressort de la compagnie fédérale – les CFF, Chemins de fer fédéraux – par le truchement de leur division « CFF-Infra ». D'autres entités, notamment le BLS (Bâle - Lötschberg - Simplon), gèrent d'autres portions du réseau.

Historiquement, le réseau s'est construit sur la base de lignes privées. Le Crédit suisse est né en 1856 pour financer cette construction (notamment le développement des Chemins de fer du Nord-Est, autour de Zürich, la plus importante compagnie en 1890 avec 853 km de rail). Une votation (référendum) décida en 1901 de tout regrouper dans une entité fédérale. Le BLS (ou plus précisément les entreprises que le BLS regroupe aujourd'hui) fut précisément créé en 1902 pour résister à la centralisation fédérale. Il en va de même des chemins de fer rhétiques (dans le canton des Grisons). Les CFF ont été dotés en 2002 du statut de SA de droit public, avec une injection financière de l'État fédéral, notamment 12 milliards de francs suisses pour secourir la caisse de pensions du personnel.

Le pays se caractérise, dans les comparaisons internationales, par le très grand nombre de déplacements ferrés par habitant (deuxième pays au monde avec 53 déplacements par an) et par la distance annuelle ainsi parcourue (premier pays avec 2 307 km par an et par habitant). On observe une augmentation de la part des



transports publics dans la mobilité (atteignant 19 % de la mobilité exprimée en voyageur-kilomètre en 2012), la mobilité douce représentant 6% du total et l'automobile 74 %.

Le chemin de fer doit faire face aujourd'hui à une croissance soutenue du trafic de voyageurs, pour des déplacements pendulaires de plus en plus longs. Le trafic a augmenté de 42 % entre 1995 et 2012, alors que les recettes commerciales pour les transports régionaux couvrent seulement 34 % de leur coût, les grandes lignes se montrant beaucoup mieux équilibrées. Il faut investir pour éviter une congestion totale, autour des principaux nœuds ferroviaires, pour la construction de RER et sur les grands axes entre Zürich, Bâle et Bern et entre Genève et Lausanne. On prévoit ainsi d'investir plus de 41 milliards de francs d'ici à 2050.

La part du fer dans le partage modal du fret est également remarquable, avec 36 % des tonnes-kilomètres en 2012. Les deux tiers de ce trafic correspondent au franchissement des Alpes par le transit international. Au terme d'un processus de décision dont l'OPSTE a traité plusieurs fois par le passé, deux tunnels ferroviaires de base ont été construits (le Lötschberg ouvert en 2007 et le Gothard qui ouvrira en 2017) et le trafic transalpin par la route diminue depuis 2000 (en nombre de courses). On prévoit une croissance du fret ferroviaire de 85 % d'ici à 2030 et de 45 % du transport de voyageurs.

En termes de gouvernance, ce sont les directives générales de la politique d'aménagement du territoire qui fixent les priorités de la politique des transports, pour la confédération et pour les cantons. L'Office fédéral des transports met en œuvre cette politique en définissant l'offre stratégique à établir, en particulier pour le fer. Entrent ensuite en jeu les réseaux et les entreprises de transport (CFF, BLS et bien d'autres petites entreprises, généralement à capitaux cantonaux et privés).

Les CFF SA sont aujourd'hui une entreprise de droit public appartenant à la confédération ? Celle-ci est divisée en plusieurs divisions : voyageurs, fret (de droit privé), gestionnaire d'infrastructure propriétaire du réseau, gestion du parc immobilier (le deuxième du pays, après celui de l'armée). Les CFF comptent aussi diverses filiales, y compris à l'étranger avec des partenaires dans les pays limitrophes.

Le BLS est une SA de droit privé, propriété majoritaire du canton de Berne et également de la confédération, d'actionnaires privés, d'autres cantons. Il comprend une filiale chargée de l'infrastructure (appartenant pour plus de la moitié de son capital à la confédération), une filiale de

transport routier par bus, une filiale de navigation lacustre. Sa division de fret, BLS Cargo, appartient pour 45 % au groupe allemand DB Schenker et assure 39 % du transit transalpin ferroviaire à travers la Suisse (le reste passant par le Gothard). Elle exploite une ligne d'autoroute ferroviaire (rollende Strasse) de 414 km de longueur, Rola, entre l'Allemagne (Fribourg-en-Brisgau) et l'Italie (Novare).

La politique suisse des transports découle à la fois des orientations nationales (et en particulier de référendums qui ont valeur constitutionnelle) et des accords bilatéraux négociés avec l'Union européenne en 1999 pour ce qui touche le chemin de fer et la route et la libéralisation de leur marché. Un comité mixte suit la situation et fait des propositions (par exemple, en 2013, sur l'interopérabilité des réseaux). Bien que non membre de l'Union, le pays veille à ce que ses dispositifs soient « euro-compatibles » et la transposition des trois premiers paquets ferroviaires européens est à l'étude.

Jusqu'en 2030, le financement de nouvelles lignes, ainsi qu'une couverture de la maintenance et de l'exploitation, seront assurés par la Confédération, à la suite d'une votation populaire dans laquelle 63 % des votants ont exprimé leur soutien à la politique ferroviaire après un vif débat. Le réseau montre un état d'usure alarmant et doit être rénové. La Confédération va devoir s'impliquer dans l'équilibre opérationnel. Dans l'état actuel des coûts et des prix, le succès de fréquentation du train creuse les déficits... Jusqu'où doit aller le soutien public quand d'autres besoins sociaux augmentent aussi, en particulier les dépenses de santé ? Quelles sont les contraintes, les capacités d'innovation, les degrés de liberté ? Autant de questions à se poser rapidement pour pouvoir proposer des solutions pour l'après 2030.

Cette synthèse s'appuie sur les contributions de :

- Michel **Beuthe**, Facultés Universitaires Catholiques de Mons
- Antoine **Beyer**, IFSTTAR, Université de Paris Est
- Vincent **Bourquin**, Ecole d'Ingénieurs et d'Architectes de Fribourg
- Jan **Burnewicz**, Université de Gdansk,
- Michael **Browne**, Université de Westminster, Londres
- Rafael **Giménez Capdevila**, Société Catalane de Géographie, Barcelone
- Séraphin **Kapros**, Université de la mer Egée
- Cristina **Pronello**, Université de Torino, Italie

Les écrits des experts de l'OPSTE n'engagent que leurs auteurs.

Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe
MEDDE/SEEIDD/MA
Tour Séquoia
92055 LA DEFENSE CEDEX
Directeur de la publication : Pr Michel Savy