

LA SÉPARATION INFRASTRUCTURE/EXPLOITATION DANS LES SERVICES FERROVIAIRES

Conclusions de la Table Ronde 103, Paris, 13-14 juin 1996

La Table Ronde 103 était présidée par le Dr. J.D.C.A. Prideaux, (*Angel Train Contracts Ltd, London*) et a été introduite par des rapports de Messieurs W. Schwanhäusser (*Rheinish-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen*), C. Nash (*University of Leeds*), B.Hylén (*VTI, Linköping*), P. Reistrup (*Parsons Brinckerhoff International Inc., Washington D.C.*) et T. Suga (*East Japan Railway Culture Foundation, Tokyo*).

Pour les participants de la Table Ronde, l'idée latente derrière la séparation des réseaux ferroviaires entre un responsable de l'infrastructure et des exploitants de services, est en fait de mettre un terme à une autre séparation, ... celle qui existe entre les chemins de fer et le marché des transports. En effet, il apparaît aux yeux de bon nombre de spécialistes qu'une seule entreprise ferroviaire nationale est par trop rigide pour pouvoir développer tous les produits susceptibles d'intéresser les différents segments de clientèle. Les pouvoirs publics ne peuvent plus réellement laisser subsister les choses en l'état et une transformation, voire une refonte radicale, de l'organisation des chemins de fer est sans aucun doute inévitable à bien des égards. Elle est notamment nécessaire pour sortir de l'impasse financière dans laquelle la plupart des réseaux ferroviaires sont plongés, impasse qui est le résultat d'un manque de dynamisme commercial et de faiblesses de productivité. Dans cette perspective, la séparation infrastructure-exploitation est un moyen propre à développer l'offre ferroviaire puisque différentes entreprises ferroviaires peuvent entrer en concurrence et offrir des services variés sur une même infrastructure. L'une des conséquences d'une telle séparation infrastructure-exploitation est le passage des chemins de fer d'un mode de fonctionnement hiérarchique intégré à un mode fragmenté, organisé à partir d'accords contractuels entre entreprises complémentaires (par exemple, entre le responsable de la voie et les opérateurs de services). La Table Ronde s'est penchée sur ce point pour en analyser les conséquences (1. Avantages et inconvénients d'un univers ferroviaire fragmenté). L'image qui vient à l'esprit est celle du secteur routier où la séparation est totale mais, cela étant, l'on ne peut comparer l'infrastructure ferroviaire aux infrastructures autoroutières parce que, par exemple, dans le domaine ferroviaire, il faut allouer des sillons, ce qui ne peut être laissé à une logique du hasard. Précisément, dans l'allocation des sillons, le mécanisme des prix interviendra nécessairement, sous la forme de droits d'accès qui, pour les experts de la Table Ronde, seront d'une importance stratégique (2. La question des droits d'accès à l'infrastructure).

AVANTAGES ET INCONVENIENTS D'UN UNIVERS FERROVIAIRE FRAGMENTÉ

Les experts de la Table Ronde ont souligné qu'un fonctionnement à partir d'une succession de contrats ne peut que se révéler bénéfique à terme même si cela peut apparaître très complexe de prime abord. En fait, il faut le temps que des liens de confiance s'instaurent entre les entreprises. On peut utilement remarquer que toute la vie économique est caractérisée par des arrangements contractuels qui n'ont jamais empêché le dynamisme d'un secteur, même s'ils peuvent évidemment être la source de conflits importants. Sur le fond, la tendance qui consiste à spécialiser chacun dans son domaine de compétence, et ainsi à sous-traiter des fonctions ou des tâches à l'entreprise la plus efficace, permet d'engranger des gains de productivité importants. La concurrence entre entreprise devrait également stimuler l'innovation technique, organisationnelle et commerciale et ainsi rapprocher les prestations ferroviaires des exigences de la clientèle.

Par contre, l'on peut légitimement se préoccuper des conséquences d'une telle fragmentation des responsabilités sur la sécurité de l'exploitation. En l'occurrence, dans des entreprises ferroviaires intégrées, une "vision d'ensemble" et la mise en oeuvre de tous les facteurs qui concourent à la sécurité est sans doute plus facile, *a priori*, que dans un univers où chacun se cantonne à un domaine d'action plus étroit et où les interdépendances sont gérées contractuellement. Cela est également vrai au niveau du personnel qui dans une entreprise intégrée peut plus facilement acquérir toutes les connaissances indispensables à la mise en oeuvre des dispositions de sécurité. Cela étant, le pari de la sécurité ne semble pas impossible à relever dans l'hypothèse d'une séparation de l'infrastructure et de l'exploitation mais cela exige sans doute une démarche et une réflexion spécifiques. L'erreur serait sans doute de penser que les transformations induites par une séparation sont mineures alors qu'elles sous-tendent une philosophie et des règles de fonctionnement du secteur ferroviaire notablement différentes de celles que nous avons connues jusqu'à présent. Un autre exemple, hormis le cas de la sécurité, peut être donné à l'appui de cette thèse. Ainsi, dans le cas d'une séparation, si l'allocation des capacités, c'est-à-dire l'affectation des sillons ferroviaires, peut être négociée, la résolution des situations de conflit (en cas de retard d'un train ou de perturbations pour diverses raisons) peut s'avérer extrêmement complexe. Dans une entreprise intégrée, la résolution des situations tendues se fait selon un protocole hiérarchique clairement établi. En revanche, dans un univers d'entreprises, dont certaines sont en concurrence mais qui ont toutes un arrangement contractuel avec le gestionnaire de l'infrastructure, la résolution des conflits peut impliquer un examen des clauses contractuelles convenues entre les entreprises. Par exemple, dans la résorption des situations de retards, les trains à grande vitesse peuvent bénéficier d'une priorité moyennant paiement d'une redevance spécifique. Mais, face à des cas de figure imprévus, la réponse à apporter peut être difficile d'élaboration dans un univers ferroviaire fragmenté, surtout si le réseau est saturé, et vraisemblablement diversement interprétée par les entreprises en présence.

Ces quelques considérants montrent que s'il y a des avantages potentiels à une séparation, il y a aussi des inconvénients. A l'appui de cette dernière thèse, l'on pourra citer le cas des Etats-Unis où l'on reconsidère la question devant la difficulté à clairement identifier les responsabilités (par exemple en cas de retard d'un train, tant l'opérateur de la voie que

l'entreprise ferroviaire peuvent être tenus responsables selon les circonstances). Egalement au rang des inconvénients, que les pouvoirs publics devront s'attacher à minimiser, on pourra citer les conséquences pour le personnel qui, par exemple, perd les opportunités de promotion sur l'ensemble des tâches susceptibles d'être remplies dans une entreprise intégrée, pour devoir appartenir à des entreprises hautement spécialisées sur certains domaines plus étroits (entretien de la voie, du matériel, etc.).

Au-delà des aspects précités, la Table Ronde a particulièrement mentionné les risques économiques liés au fait que le gestionnaire-détenteur de l'infrastructure est dans une situation de monopole qui peut le conduire à ne pas être économiquement performant. Ainsi, s'il garde des liens avec les pouvoirs publics, ses pertes seront couvertes et il ne sera pas incité à rendre sa gestion plus dynamique. N'étant pas concurrencé, si ce n'est indirectement par le transport routier, il est possible qu'il "vende" des sillons au prix le plus élevé, masquant de ce fait ses inefficacités. Par ailleurs, le gestionnaire de l'infrastructure aura toujours tendance à surévaluer les besoins en investissement qu'il présentera aux pouvoirs publics si des liens sont conservés avec une tutelle publique. En règle générale, toute situation de monopole appelle une forme de surveillance, un fait qu'il faudra garder à l'esprit dans l'hypothèse d'une séparation. Pour que cette surveillance puisse s'exercer à bon escient, il importe qu'une grande transparence règne -- la nécessité d'une très grande transparence est d'ailleurs l'un des maîtres mots de cette Table Ronde -- sur les coûts des entreprises, leurs démarches, les transactions, etc., de manière à pouvoir protéger la concurrence et non les concurrents eux-mêmes, ce qui est essentiel.

Enfin, étant donné la forte dimension de service public des prestations ferroviaires, l'intérêt des usagers se doit d'être pris en considération ou sauvegardé. Il est en effet indéniable que l'on peut multiplier les exemples où une mise en concurrence des entreprises peut aboutir à des résultats critiquables (perte de possibilités de correspondances, information du voyageur biaisée, titres de transport non interchangeables d'une compagnie à l'autre, etc.). Tout ceci veut surtout dire que les pouvoirs publics devront rester vigilants et peut-être édicter un certain nombre de principes généraux en matière de qualité de service.

LA QUESTION DES DROITS D'ACCÈS À L'INFRASTRUCTURE

Dans ce domaine, la Table Ronde a révélé que deux points de vue peuvent être distingués. Premièrement, l'on peut souhaiter que les droits d'accès soient calculés sur la base d'une **rationalité économique pure**, détachée de toute orientation politique. En effet, pour certains experts, c'est la multiplication des objectifs (maintien du service public, aménagement du territoire, politique sociale, développement du transport combiné, etc.) qui a abouti à une déconnexion des chemins de fer du marché des transports. Les services ferroviaires ont un coût réel qui se doit d'être reflété dans les charges d'usage de l'infrastructure si l'on veut éviter tout gaspillage de ressources. Par exemple, si l'usage de l'infrastructure n'est pas tarifé à hauteur du coût de développement de cette infrastructure, l'on induit nécessairement une "demande" pour de nouvelles infrastructure au-delà de

l'optimum puisque ces infrastructures ne sont pas intégralement payées à leur coût par ceux qui les sollicitent. En ce sens, il y a bien une "déconnexion" des chemins de fer de l'économie de marché et l'on peut ériger comme impératif premier un respect des règles de l'économie, ce qui tendrait d'ailleurs à opter pour une séparation infrastructure-exploitation sur le modèle britannique où même *Railtrack*, responsable des infrastructures, est privatisé avec un objectif de rentabilité à la clef. Cela étant, respecter les préceptes de la science économique en matière de tarification d'usage des infrastructures ferroviaires peut s'avérer extrêmement complexe. En effet, l'on peut distinguer les coûts de court terme, de long terme, les coûts érudables (par exemple qui ne sont liés qu'à la circulation des trains de marchandises), les coûts communs, les coûts marginaux, etc. A cet égard, la Table Ronde a tenu à faire preuve de prudence dans la mesure où certaines solutions théoriques, en matière de tarification d'usage des infrastructures, pour optimales qu'elles soient, ne sont en fait pratiquement pas transposables dans la réalité étant donné le caractère éminemment "instable" de certaines conventions de calcul qui sont pourtant nécessaires pour parvenir à un système de tarification. Cela veut sans doute dire concrètement que même si l'on veut respecter des critères d'efficacité économique, on ne fera au mieux que les approcher, ce qui d'ailleurs ne condamne pas nécessairement une telle démarche.

L'autre possibilité, qui a semblé beaucoup plus vraisemblable aux participants de la Table Ronde, est de reconnaître que les droits d'accès aux infrastructures ferroviaires resteront un **instrument au service de la politique des transports**. Selon le niveau et la structure de ces droits, l'on pourra privilégier l'utilité sociale des chemins de fer, leur apport pour la sauvegarde de l'environnement ou la réduction des déficits improductifs à la charge des contribuables. L'on peut aussi chercher à privilégier, comme c'est le cas présentement aux Pays-Bas, la compétitivité concurrentielle du chemin de fer en renonçant à faire payer de tels droits d'accès. Il est de toute façon indéniable que des droits élevés ne faciliteront pas la compétitivité des prestations ferroviaires tant que notamment les redevances d'usage des infrastructures routières ne couvriront que partiellement les coûts de la route. Il est donc difficile d'extraire la question des droits d'accès ferroviaire du cadre de la politique des transports. Même les défenseurs d'une approche plus en ligne avec la "rationalité" économique pure conviennent que les droits d'accès peuvent être minorés par l'intermédiaire d'un subventionnement de l'infrastructure, pour des raisons environnementales, pour peu que ces subventions ne dissimulent pas en fait des inefficacités dans l'emploi de ressources, inefficacités soit du responsable de l'infrastructure, soit des entreprises qui opèrent sur l'infrastructure. Toutefois cette dernière hypothèse, celle d'inefficacités des entreprises qui utilisent le réseau, est assez peu probable dans la mesure où la séparation infrastructure-exploitation est là pour promouvoir une concurrence entre opérateurs, la concurrence étant rarement source de gaspillages.

Une modulation des droits d'accès en fonction de critères de politique des transports fait qu'il n'existe pas de solution universelle, en matière de niveau et de structure des droits, qui soit applicable à tous les pays et qui méconnaîtrait ainsi les spécificités nationales (que ces spécificités aient des origines historiques, sociologiques, géographiques ou autres). Il importe néanmoins de garder à l'esprit qu'un usage efficient des ressources implique que les prix soient un juste reflet des coûts. Seuls des objectifs explicites de politique des transports peuvent en effet justifier que des prestations qui ont un même coût pour l'opérateur de la voie présentent des redevance d'accès à cette voie différentes.

La thèse de droits d'accès au service de la politique des transports, se trouve effectivement confortée par les divergences notables que l'on peut d'ores et déjà constater entre pays européens qui se sont engagés dans une transposition avancée de la Directive 91/440. Toute approche internationale devra donc nécessairement respecter les différences nationales en matière de politique des transports. Aussi, plutôt que de vouloir avoir des droits uniformes, -- ce qui d'ailleurs n'aurait guère de sens puisque le coût des infrastructures ne peut être le même en différents points de l'Europe --, l'on veillera surtout à retenir des principes communs pour faire en sorte que les possibilités d'apparition de nouveaux services internationaux soient réelles. A cet égard, les experts de la Table Ronde ont rappelé qu'il n'existait pas de difficultés insurmontables lorsque les relations économiques sont marquées du sceau de la transparence et d'une non-discrimination. En l'occurrence, il n'y a pas de raisons fondamentales qui empêcheraient des services de voir le jour si une ou des entreprises souhaitant proposer des prestations peuvent effectivement apprécier sans ambiguïtés le niveau des redevances, le partage des responsabilités, le degré d'implication des parties prenantes dans l'obtention d'un résultat, les exigences à satisfaire, les pénalités en cas de défaillances. Il est tout aussi important que les entreprises disposent de la garantie d'être équitablement traitées.

CONCLUSIONS

La séparation des chemins de fer entre infrastructure et exploitation peut faire ressortir des avantages à long terme, tels qu'un plus grand dynamisme commercial, une meilleure maîtrise des coûts, une clarification des objectifs, etc., mais elle présente aussi potentiellement des inconvénients. Une séparation n'est effectivement viable que si des droits d'accès à l'infrastructure sont mis en place. Il apparaît en fait qu'aucune solution ne peut être imposée à l'heure actuelle, entre des droits respectueux de la théorie économique (et alors très difficilement applicables) et des droits d'accès qui soient le reflet des objectifs de la politique des transports (comme la sauvegarde de l'environnement) et qui favoriseraient la compétitivité des prix du transport ferroviaire. En revanche, un certain nombre de principes sont à respecter dans tous les cas de figure pour qu'une séparation réussisse. Il s'agit des principes de non-discrimination d'un opérateur à l'autre, de surveillance des situations de monopole (infrastructure), de transparence des relations commerciales, de stabilité des conditions cadres, d'édiction de règles claires (sécurité, qualité de service entre autres), d'intéressement du personnel, etc. Une période transitoire relativement délicate semble inévitable et pour en limiter les conséquences, il importe d'avoir précisément bien pris en considération les exigences fondamentales précitées.