

La concurrence peut-elle sauver les chemins de fer européens ?

par

■ **Pierre Messulam** ■

Directeur général adjoint, Transilien SNCF

En bref

Les chemins de fer européens, en général, et français, en particulier, vont mal. La faute à la concurrence, aux syndicats, à la Commission européenne ? Sans doute, mais pas seulement, nous dit Pierre Messulam. Le mal mis en lumière par ces évolutions récentes est plus profond et touche à la nature même de ce mode de transport, conçu dès l'origine par l'État autant comme un vecteur de développement industriel que comme un outil de cohésion nationale. Mais, aujourd'hui, cet outil a vieilli, il ne répond plus à la réalité économique et sociale du pays et les moyens manquent pour le réformer. Si certains secteurs du transport ferroviaire résistent mieux que d'autres à l'irruption de la concurrence, il s'agit maintenant de repenser son rôle et de redéfinir le lien qui l'unit à la Nation.

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé grâce aux parrains de l'École de Paris (liste au 1^{er} juin 2016) :

• Airbus Group • Algoé¹ • ANRT • Be Angels • Cap Digital • Carewan² • CEA • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • CNES • Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables • Crédit Agricole S.A. • Danone • EDF • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • HRA Pharma² • IdVectoR³ • La Fabrique de l'Industrie • La Poste • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, DGE • NEOMA Business School • Orange • PSA Peugeot Citroën • Renault • SNCF • Thales • Total • UIMM • Ylios

1. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation
2. pour le séminaire Vie des affaires

Des États omniprésents

Le groupe SNCF vient de passer la dépréciation de 12,5 milliards d'euros d'actifs. Le groupe DB (*Deutsche Bahn*) en a fait de même pour 2 milliards en décembre dernier. Les deux plus gros opérateurs du marché des chemins de fer en Europe ne vont donc pas bien. La faute en revient-elle à un excès ou à un manque de concurrence ? À Bruxelles, ces deux thèses s'affrontent, les uns soulignant le manque de dynamisme d'un secteur trop protégé, les opérateurs historiques clamant, quant à eux, que cette concurrence va les achever. Ma thèse personnelle est que les deux options sont erronées.

Historiquement, le secteur ferroviaire européen n'a jamais été guidé par les seules forces du marché, ce qu'ignorent largement les économistes. Au XIX^e siècle, les chemins de fer servent essentiellement à faire la guerre, ce que les états-majors européens ont compris en observant la guerre de Sécession. Le réseau allemand a ainsi été réalisé afin de pouvoir transférer trente divisions du front de l'est au front de l'ouest en moins de quatre jours. Conçu sous le contrôle vétilleux de l'état-major prussien, qui avait mis sous influence l'ensemble des compagnies, il en résulte qu'il est toujours structuré en axes parallèles est-ouest tous les quatre-vingt kilomètres environ.

Les transports ont également un impact considérable sur la vie économique des territoires et, les marchés étant parfois aveugles, les États sont traditionnellement intervenus pour gérer les priorités, généralement sous le régime de la concession de service public.

On a oublié qu'au XIX^e siècle, les compagnies ferroviaires sont déjà en difficulté sous le coup de trois facteurs essentiels.

Tout d'abord, comme ce qui était le plus rentable a été construit en priorité, toute extension du réseau induit une baisse tendancielle du taux de profit.

D'autre part, le système ferroviaire est dans l'incapacité de provisionner à bon niveau le remplacement de ses actifs. En effet, si, dans la quasi-totalité des cas, la première mise a été subventionnée à 100 % par l'État, au bout de trente ans, le concessionnaire, dont l'activité n'a pas dégagé assez de marge, est dans l'incapacité de renouveler seul ses infrastructures et son matériel. De ce fait, la puissance publique est toujours intervenue, bon gré, mal gré, pour construire les chemins de fer ou pour garantir la solvabilité des compagnies les exploitant. La III^e République, dans les années 1880, a ainsi instauré un système de dividendes par lequel l'État garantissait une rentabilité minimum aux actionnaires des compagnies dont la rentabilité s'écroulait. Pourquoi alors s'échiner à augmenter le taux de profit puisque, in fine, c'est toujours l'État qui paye ? En conséquence, les concours publics font, depuis toujours, partie de l'équation économique du secteur.

Enfin, et ce dès avant la guerre de 1914, la compétition par les autres modes de transport fait progressivement disparaître la prépondérance absolue et le pouvoir de marché qu'avaient jusque-là les chemins de fer.

Quel est le marché ?

Ces trois facteurs sont toujours à l'œuvre. Curieusement, on ne les prend pas en compte. La question est pourtant de savoir quel est le marché et qui peuvent être les concurrents.

Si l'on considère les sources de financement des systèmes ferroviaires, c'est-à-dire des infrastructures et de l'ensemble des opérateurs, on constate que les recettes commerciales ne représentent, en France comme en Allemagne, que 50 % des ressources et que dans le meilleur des cas en Europe, en l'occurrence la Suisse, elles ne s'élèvent qu'à 70 %. Cela signifie que le reste relève, de facto, de la puissance publique.

La concurrence est sans doute possible, mais aujourd'hui, force est de constater que le fonctionnement des systèmes ferroviaires est largement sous perfusion de fonds publics, ce qui tempère considérablement le jeu des forces de marché. De surcroît, les États sont, à la fois, les bailleurs de fonds du système et les propriétaires patrimoniaux du gestionnaire des infrastructures et de l'opérateur historique. Cela amène ainsi l'État à aider les concurrents de l'opérateur dont il est propriétaire! C'est sans doute souhaitable et désirable, mais cela suppose quand même que les opérateurs, qu'ils soient nouveaux ou historiques, aient une chance de trouver un équilibre économique.

Il faut aussi prendre en compte une singularité française. Alors que, partout en Europe, le financement n'est assuré que par les recettes et les concours publics, en France, il l'est également par une augmentation de la dette. L'État n'étant plus en mesure de tout financer, RFF (Réseau ferré de France) s'endette. On peut considérer qu'il le fait pour faire du développement, encore faudrait-il que celui-ci soit rentable.

Nous sommes donc face à un système très dépendant des aides publiques qui, jusqu'à ce jour, n'a jamais provisionné ses actifs au bon niveau et qui vit dans une sorte de fuite en avant avec l'idée qu'il pèse tellement lourd sur les finances publiques et dans la vie de la nation, qu'à un moment, l'État sera bien obligé de payer. Et, depuis 150 ans, ça a toujours marché! Il n'y a donc aucune raison que cela cesse, même si, à Bruxelles, on le souhaite.

Pourquoi la concurrence ?

Dans les années 1980, on assiste en France à une stagnation de la productivité par unité produite rapportée aux effectifs. Il y a quantité d'explications à cela, entre autres celle de la concurrence des autres modes de transport qui fait baisser le taux de remplissage des trains de voyageurs. En France, le choc énergétique et le développement du nucléaire ont, par ailleurs, fait s'effondrer le transport de charbon alors qu'en 1974, celui-ci constituait encore la première commodité du trafic fret de la SNCF. Or, lorsque l'on est dans un système à rendement croissant et que les volumes diminuent, une stagnation de la productivité a un effet désastreux.

Prenant acte du besoin de l'Europe en chemins de fer, tant pour des raisons de moyens de transports que de mobilité durable, de lutte contre la pollution ou contre la congestion routière, la Commission européenne, voyant l'échec des réformes nationales aussi bien économiques que sociales, en a tiré une conclusion logique: l'ouverture à la concurrence.

En effet, dans ces monopoles, régulés par un triangle État/direction/syndicats, la direction est prise en étau entre ses deux partenaires et est dans l'impossibilité de réformer tant le cadre social que les politiques de dessertes. La fermeture de certaines lignes, véritables gouffres financiers, est inéluctable et chacun le sait. Pourtant, les syndicats brandissent les menaces qu'une telle mesure fait peser sur l'emploi local et l'État invoque la continuité du service public en zone rurale, laissant la direction gérer seule les contradictions et trouver les ressources nécessaires. L'exploitant est alors incité à faire de la subvention croisée, les secteurs profitables comblant les déficits des autres, ce qui justifie ainsi, a posteriori, les décisions de maintien en activité des dites lignes.

Depuis dix ans, un fait nouveau est cependant survenu: l'arrivée en fin de vie technique des actifs. Si un pont, sur un secteur à faible trafic, menace ruine, doit-on condamner la ligne ou dépenser l'équivalent de vingt années de recettes pour reconstruire le pont? Il en résulte que, dans toute l'Europe, le grand écart s'accroît. Dans les années 1980, la Commission européenne décide donc de remédier aux difficultés de ce secteur dont le fonctionnement interne est totalement bloqué. Ce qu'elle perçoit mal, c'est la nature de la compétition des autres modes. Pour elle, il n'y a qu'un seul marché du ferroviaire, ce en quoi elle se trompe, car il y en a plusieurs. Sur certains, le ferroviaire résiste bien, avec un pouvoir de marché qui reste considérable, alors que, sur d'autres, il est laminé par une concurrence beaucoup plus performante. Or, cela est la conséquence non pas de contraintes syndicales ou d'exigences politiques contingentes, mais bien de facteurs endogènes. Faute d'avoir fait cette analyse, une solution simple s'est imposée à la Commission: instaurer de la concurrence pour secouer le système.

Selon la Commission, pour qu'il y ait de la concurrence, l'opérateur historique ne peut plus continuer à être propriétaire des infrastructures, au risque de mettre des barrières pour empêcher l'entrée de ses rivaux. L'infrastructure doit donc être un bien public commun, ouvert à tous les concurrents potentiels. C'est la direction

dans laquelle nous nous sommes engagés, sous l'œil perplexe des Américains qui ont déjà connu une dérégulation ferroviaire dans les années 1880, mais chez qui le cœur de marché repose sur le transport transcontinental de fret. Face à des opérateurs intégrés, c'est la puissance publique qui, là-bas, tient le rôle de régulateur et définit les droits de passage. Or, ce que la Commission n'a pas vu, c'est que ce modèle économique conduit inéluctablement à une concentration des opérateurs. Pour les États-Unis, une partie du Mexique et le Canada réunis, ils ne sont désormais plus guère que trois ou quatre à se partager ce marché particulièrement rentable. Ce modèle économique n'a donc pas été correctement transposé en Europe, où les infrastructures ont été séparées des transporteurs.

Poussant plus loin la même logique, le débat a ensuite porté sur le fait de savoir si la gestion des gares, points clé de la concurrence sur le secteur voyageurs, devait être autonome ou rattachée aux infrastructures. Dans le cas d'un opérateur unique, il était logique qu'il s'occupe lui-même de ses gares, mais un système régulé, extrêmement complexe, avec une comptabilité distincte et des règles spécifiques, a quand même été monté, au cas où... !

On aurait pu espérer que tout cela fonctionne, mais l'on vient de constater, au regard des chiffres annoncés tant par la DB que par la SNCF, que c'est loin d'être le cas.

Les parties prenantes

Le *gestionnaire d'infrastructures* est un gestionnaire de patrimoine dont les actifs durent de quarante à cent ans, ce qui s'accommode mal d'une vision budgétaire annuelle. Sa stratégie dépend largement des concours publics, donc de la loi de finances, et la vente des droits d'accès au réseau, les sillons, constitue sa seule variable d'ajustement. Il paie de la maintenance et de l'exploitation, c'est-à-dire la régulation de la circulation. Cette dernière ne représente que 20 % de ses charges, mais la maintenance, surtout lorsque les actifs sont en fin de vie, pèse très lourd. Le reste des charges vient du remplacement des actifs ou de la création de nouvelles lignes, et il est largement financé par la dette, singularité "volontariste" que la France partage avec l'Espagne.

Ce gestionnaire, pour vivre correctement, peut essayer de maximiser ses recettes en relevant les taxes d'accès au réseau, mais l'élasticité des prix limite sa marge de manœuvre, les clients, au-delà d'un certain seuil, se tournant vers la barge ou le camion. Or, lorsqu'un client du fret fait un tel choix, il modifie ses installations de chargement ou de déchargement en conséquence et, dès lors, la perte de ce volume d'activité est définitive pour le rail. Ce point est crucial. Aujourd'hui, en France, l'activité céréalière, qui exporte via les ports maritimes, dépend à 95 % des dessertes terrestres, par route ou voie ferrée, le réseau hydrographique national n'offrant pas une alternative satisfaisante. Au regard des milliers de tonnes à transporter, mieux vaudrait avoir recours au train qu'à des norias de camions. Cependant les coopératives se plaignent régulièrement d'être rançonnées, les silos étant majoritairement raccordés au réseau SNCF par des embranchements dont l'entretien coûte cher. Comment, dès lors, garder cette activité très génératrice de marge ? Certaines coopératives sont prêtes à payer l'entretien de leur raccordement, d'autres non. Face à de tels effets de seuil, la politique tarifaire du gestionnaire de réseau trouve ses limites. Il ne peut donc ignorer ni la structure des marchés, ni les conséquences irréversibles de ses décisions.

Une deuxième façon de baisser les charges consiste à supprimer les infrastructures superflues. Mais, démonter les lignes qui desservent, par exemple, les mines et la sidérurgie lorraines, coûterait tellement cher et serait un investissement tellement peu rentable qu'il est plus avantageux de tout laisser en l'état. On se retrouve alors avec des installations dimensionnées aux besoins d'une époque où circulaient quotidiennement plusieurs dizaines de trains lourds et qui ne servent désormais quasiment plus, tout en coûtant très cher en maintenance. Le dernier levier à la disposition du gestionnaire sera alors, soit de ne pas construire des infrastructures souhaitées, soit de supprimer des lignes qui sont, de toute évidence, hors marché.

Or, l'on constate que, pour quantité de raisons institutionnelles, tant en France que dans d'autres pays européens, aucun de ces leviers n'est utilisé. Le gestionnaire d'infrastructures y est considéré comme une "vache sacrée", quoique de santé fragile, et l'on essaie de prolonger le système par de multiples artifices. Dans des pays riches, telle l'Allemagne, l'État fédéral renfloue le déficit alors qu'en Espagne, on crée des lignes de TGV sans se soucier de leur rentabilité et en les finançant par la dette. En France, si l'on décide de fermer une ligne, c'est un psychodrame.

Dans les gares il y aura, ce jour-là, beaucoup plus de gens pour s'y opposer qu'on n'en a jamais vu pour y prendre le train ! Dans cette équation, économique et politique, établir une stratégie est donc un travail très compliqué pour le gestionnaire d'infrastructures.

Il en va de même pour le *gestionnaire de gares*. Les trains qui y accèdent lui versent des redevances, qui lui permettent d'entretenir le lieu ou de gérer les systèmes d'information. Il bénéficie également de la valorisation des espaces commerciaux. Mais son levier fondamental est patrimonial, un certain nombre de gares, implantées en centre-ville depuis un siècle et demi, générant une plus-value foncière latente qu'il s'efforce de révéler. Pour cela, il a besoin de passer des accords avec les collectivités pour la valorisation des parvis, l'aménagement des accès et des alentours, les forts flux de passagers favorisant l'implantation d'espaces commerciaux. Cependant, la valorisation du foncier de la gare de Lyon, à Paris, est sans commune mesure avec celle d'une petite gare de province. À charge alors, pour le propriétaire, de s'en accommoder à coups de subventions croisées. Il en va ainsi pour 90% des gares qui ne dégagent pas de rente foncière mais qui, ayant entre 50 et 100 ans, doivent faire face à des charges d'entretien importantes. Si l'une d'elles s'avère, en outre, être un patrimoine historique, elle sera protégée par l'architecte des monuments de France et il sera impossible de la modifier. Le paradoxe est que les clients jugeront alors le service dans ces gares déficient car il qui ne correspond pas à leurs besoins alors que, pourtant, il "nous" coûte très cher.

Le *gestionnaire d'infrastructures portuaires* souhaite, quant à lui, que ses installations soient raccordées à un réseau efficient. Son souci est donc d'avoir une infrastructure et des sillons de qualité lui garantissant l'accès dans son hinterland. L'État fédéral allemand a ainsi investi davantage, en un an, sur le port d'Hambourg, que l'État français, en quinze ans, sur le port du Havre. Hambourg possède désormais le triage le plus moderne d'Europe, avec quatre voies de sortie du port dédiées au fret, et, dans la demi-journée qui suit leur débarquement, les conteneurs sont évacués par les trains. Hambourg est ainsi devenu le premier port pour les importations polonaises ou pour les importations de café en Europe. Chez nous, avec Port 2000, le grand chantier portuaire destiné à agrandir la capacité d'accueil des conteneurs au Havre, nous allons peut-être mettre en place un raccordement à voie unique permettant aux trains de fret de contourner Rouen et d'arriver ainsi, par Gisors et Pontoise, en région parisienne. On ne s'étonnera donc pas que les bateaux préfèrent aller à Hambourg. Mais le gestionnaire portuaire est tributaire du gestionnaire de réseau et, si ce dernier ne suit pas, il ne peut que subir.

Quant à l'*opérateur de transport*, il vend des places, de voyageurs ou de conteneurs, sur ses différents trains. Pour cela, il possède ses propres wagons, ou il peut en louer, et il les tracte. Son principal problème est d'éviter le transport à vide, hantise de tous les transporteurs. Pour lui, l'idéal est d'avoir des flux équilibrés, faute de quoi il est contraint d'intégrer dans ses coûts, ceux de l'aller en charge et du retour à vide. Dans des systèmes à rendement croissant, il faut que les trains soient pleins, quitte à ce qu'ils soient moins nombreux, au risque que cela ne corresponde pas à la demande temporelle du client. Il passe donc son temps à ajuster son offre et sa production. Comme la tradition des chemins de fer veut que les horaires soient fixes et planifiés longtemps à l'avance, le gestionnaire d'infrastructure, sous la pression de la politique de report modal de l'État et de l'Europe, réserve à l'avance des sillons pour le fret dont il n'est pas certain qu'ils seront utilisés. Cela lui enlève de la capacité, car les trains de fret, lents, prennent la place de trains de voyageurs plus rapides et plus rentables, et lui coûtent beaucoup d'efforts pour un résultat final aléatoire. En situation de trafic mixte, il en arrive très vite à penser que moins il y a de fret, mieux c'est !

Le marché du fret ferroviaire porte soit sur du pondéreux, du charbon, de la tôle, des céréales, des cailloux, etc. ; soit sur du dangereux, produits pétroliers ou chimiques ; soit encore sur les produits de certaines industries à forte valeur ajoutée et à besoins massifs, telle l'industrie automobile. Or, en France, il n'y a plus de mines. La sidérurgie est désormais implantée dans les ports, là où arrive le minerai et, pour aller de Dunkerque, où la tôle est produite, à Valenciennes, chez Renault, soit 180 kilomètres, vaut-il mieux mettre les coils¹ sur un train ou sur des camions ? La question se pose sérieusement. Restent les céréales et les pondéreux, pour lesquels le coût du transport est crucial.

1. Coil : bobine de tôle issue du laminage à chaud.

Le modèle économique de l'opérateur de transport se résume donc à une alternative : soit il transporte des choses lourdes de peu de valeur volumique et, s'il tente d'exercer son pouvoir de marché, la concurrence des autres modes deviendra féroce ; soit il transporte des biens de plus grande valeur, généralement de faible volume, et cela ne peut marcher qu'en faisant du groupage. La conclusion s'impose d'elle-même : c'est le conteneur, sinon rien.

Aujourd'hui, en France, 10 % de nos emplois sont industriels, alors qu'en Allemagne, ils représentent le quart. Curieusement, nos voisins continuent de faire du fret, avec des flux massifs, alors que nous, nous n'y arrivons plus. L'explication est simple : ils ont des usines, nous n'en avons plus, et ils transportent encore du charbon, parce qu'ils ont toujours des centrales thermiques – et cela va durer avec leur sortie du nucléaire. Cependant, dans les débats sur le fret, jamais vous n'entendrez ces arguments.

La question de l'*open access*

La demande du ferroviaire est très hétérogène et ne répond pas à un, mais à plusieurs modèles économiques, qui posent chacun la question de l'*open access*. Il s'agit d'un principe concurrentiel selon lequel le gestionnaire d'infrastructures réserve des capacités pour faire passer des trains et les met à disposition de quiconque est intéressé, dans un modèle d'égalité d'accès.

Dans le fret, la barrière à l'entrée est peu élevée car les actifs ne sont pas très onéreux : une locomotive coûte 3 millions d'euros et un wagon 100 000, contre 30 millions pour un TGV. Le wagon a, en outre, une caractéristique fondamentale : c'est le seul actif ferroviaire qui soit mutable facilement et qui, selon les variations du marché, roulera aussi bien en France qu'à l'autre bout de l'Europe. En conséquence, le marché du wagon de marchandise est le seul segment ferroviaire sur lequel, depuis plus d'un siècle, vous trouvez des investisseurs capitalistes, car l'actif est liquide. L'investissement sur un wagon neuf, aidé par des incitations fiscales, est amorti en dix ans et, comme sa durée de vie est de quarante ans, vous créez au minimum vingt ans de niche fiscale.

Comme le fret ne représente qu'un petit nombre de trains et peu de clients, une plateforme relativement modeste suffit à assurer la gestion technique. En définitive, les barrières d'entrée capitalistiques ou de savoir-faire ne sont pas très élevées et, sur ce point, la Commission européenne a donc eu raison d'ouvrir le marché.

On a vu alors les nouveaux opérateurs se concentrer sur les flux les plus rentables et ainsi réussir à baisser effectivement leur point mort, en laissant à l'opérateur historique, sous pression politique, le soin de s'occuper du reste. Ce modèle d'*open access* fonctionne donc, mais à condition que la taille du marché le permette. Or, aujourd'hui en France, du fait de l'effondrement de l'industrie, les seuls marchés solvables qui restent au ferroviaire sont les céréales et les cailloux.

Le cas de la Grande-Bretagne, souvent montrée en exemple, est particulier. Lorsque Margaret Thatcher a démembré les chemins de fer britanniques en séparant les opérateurs et en les ouvrant à la concurrence, elle a aussi arrêté l'exploitation des mines de charbon. Historiquement, les centrales thermiques avaient été construites sur les carreaux de ces mines, mais elles n'ont pas été fermées pour autant. Désormais, le charbon, qui arrive d'Afrique du Sud ou de Pologne par mer, est acheminé vers les centrales thermiques par le rail depuis les ports, pour plusieurs milliers de tonnes par jour et sur des distances faibles. Le charbon est aujourd'hui la première commodité transportée par les chemins de fer britanniques. Pour un transporteur, le transport minier en navette est l'idéal. Un même conducteur peut faire plusieurs allers et retours par jour, l'organisation est basique, les installations de maintenance sont concentrées en un seul site. La vision du marché est relativement assurée et l'opérateur a un pouvoir de marché quasiment absolu, l'électricien ne pouvant se passer du charbon. La réussite affichée de l'ouverture à la concurrence dans ce pays tient donc essentiellement à ce qu'en fermant les mines, on a ouvert un marché solvable pour deux opérateurs.

Pour la longue distance passagers, l'idée est qu'il faut de la concurrence, comme pour les autocars ou les avions, donc de l'*open access*. Mais, dans ce cas, les barrières à l'entrée sont élevées, car le matériel est cher et, surtout, parce qu'il n'est pas redéployable. En France, on roule à gauche, à droite en Allemagne ; les quais ne sont pas à la même hauteur ; les gabarits sont différents ; etc. Quand vous achetez un matériel adapté à vos normes,

il vous est donc difficile de lui faire franchir les frontières. Si vous voulez le vendre, vous ne pourrez vous adresser qu'à l'un de vos concurrents, du fait de la liquidité réduite de vos actifs, sachant que la hantise de tout transporteur est la surcapacité. Ainsi, si vous voulez attaquer la SNCF sur le trajet Paris-Lyon, il vous faudra au moins quinze rames de TGV à 30 millions d'euros chacune et un atelier d'entretien à 150 millions, vous ne connaîtrez pas les tarifs de l'infrastructure deux ans à l'avance et vous espérerez que la loi de finances vous permettra de dégager un peu de marge. Dans de telles conditions, aucun banquier ne vous suivra.

Le résultat est qu'il n'y a pas d'opérateur qui réussisse en longue distance en Europe. En Italie, NTV (*Nuovo Trasporto Viaggiatori*), créé par Luca Cordero di Montezemolo, ancien dirigeant de Fiat et PDG d'Alitalia, pour attaquer, à l'occasion de la création du réseau à grande vitesse, les FS (*Ferrovie dello Stato Italiane*) et leur filiale Trenitalia, a déjà dû être recapitalisé deux fois. Cette concurrence a cependant eu la vertu de redynamiser la société d'État et d'améliorer grandement sa qualité de service. En Allemagne, les opérateurs qui se sont lancés sur ce même créneau ont tous quitté le marché. Dans ce cas aussi, la question qui importe est de savoir si la taille du marché permet une concurrence frontale à plusieurs, compte tenu du coût élevé des actifs. Or, la Commission européenne ne se l'est jamais posée.

Un troisième modèle est celui du régional en concession de franchise. Dans ce cas, une autorité concède un monopole local assorti, la plupart du temps, de subventions ou de clauses d'intéressement. Lorsque vous achetez une franchise, la barrière à l'entrée varie selon que vous devez acheter vos trains ou non. Dans le premier cas, comme les trains durent de trente à quarante ans, vous ne pourrez guère les vendre qu'à celui qui gagnera l'appel d'offres suivant contre vous. Comme il vous faudra cinq ans entre leur commande et leur mise en service, vous ne pourrez envisager que des contrats longs. Dès lors, vous retombez sur un modèle de concurrence avec un appel d'offres tous les dix ou quinze ans, qui n'est rien d'autre qu'un oligopole. Ce n'est guère la vision de la concurrence comme levier de compétitivité qu'à la Commission.

Soit vous achetez les trains, soit vous les louez en faisant porter cet achat par un tiers, soit ils vous sont fournis par les autorités organisatrices, comme c'est le cas des régions en France. Mais, dans la comptabilité publique française, l'amortissement des actifs n'existe pas. La question de ce modèle économique se pose alors: que fera-t-on lorsqu'ils arriveront en fin de vie? En Grande-Bretagne, l'État a mis en place un système de location de rames. Les vieux trains de British Railways, amortis depuis longtemps, ont été donnés gratuitement aux loueurs qui les ont aussitôt facturés, non pas en fonction de leur valeur nette comptable, mais en fonction de leur valeur d'usage. Cela a fait, dans un premier temps, leur fortune. Les choses se sont gâtées le jour où ces trains sont partis à la ferraille et où il a fallu en acheter des neufs. Pour cela, il a fallu augmenter les loyers et là, les banques se sont désengagées.

Reste ce que l'on appelle le *mass transit*, c'est-à-dire le trafic de banlieue pour lequel la situation est totalement différente. Ce sont des monopoles locaux non substituables, personne ne pouvant se passer aujourd'hui du RER. Le mode lui-même étant acquis, l'autorité organisatrice se résigne à devoir payer et elle définit unilatéralement la tarification qui échappe alors à l'opérateur. Nous sommes là dans un modèle de franchise où la question est de savoir à quoi pourrait servir la mise en concurrence et à quelle fréquence on l'organiserait: cinq ans? quinze ans? ou jamais?

La concurrence suffit-elle?

Le modèle économique est donc extrêmement structurant et l'on peut se demander si les mécanismes de concurrence sont des leviers suffisants pour améliorer l'efficacité des chemins de fer et leur compétitivité. La réponse ne va pas de soi et dépend des différents marchés.

Malgré les concours publics, le secteur ferroviaire est un secteur à rente globalement négative. Il nécessite des investissements considérables pour le renouvellement des infrastructures, mais manque cruellement de sources de financement. Ce dont on a besoin dans un tel système, pour que la concurrence puisse jouer son rôle, c'est d'un régulateur qui encadre les péages sur l'infrastructure, sur une période suffisamment longue pour rendre visibles les éventuels retours sur investissement.

La rotation des actifs étant cruciale en matière de transport, un nouvel entrant sur le marché, de taille modeste, sera obligé de n'être présent que sur des routes rentables car il lui sera impossible de pratiquer, comme un opérateur national, des subventions croisées à l'échelle d'un territoire. Or, les routes rentables ne sont pas nombreuses, ce que la Commission européenne n'a jamais réellement pris en compte.

La concurrence ne sera alors possible qu'à deux conditions : que le marché soit d'une taille permettant à plusieurs opérateurs d'y trouver leur place, ce qui n'est pas le cas général, et que la rotation des actifs soit suffisamment intensive pour que leurs frais d'amortissement puissent être couverts par des recettes. Dans ce cas, la compétition conduira à un écroulement des marges. Cela impliquera que le gros opérateur, présent non seulement sur le corridor attaqué mais également sur les autres, perde mécaniquement son pouvoir de subventions croisées. C'est ce que l'actualité récente démontre partout.

Débat



Un intervenant : *Le poids des cheminots et leur pouvoir face à leur gestionnaire n'est-il pas un problème majeur ?*

Pierre Messulam : Que le corps social de la SNCF, historiquement, ait été très puissant et que, dans le partage de la valeur ajoutée, la répartition entre les clients, les actionnaires et les salariés n'ait pas été assez fortement tirée vers ces derniers est avéré. Mais cela s'est longtemps fait, d'une part, avec l'accord plus ou moins tacite de l'État, mais aussi parce que personne n'a eu le courage de rationaliser le réseau depuis 1950. Socialement, il n'est pas possible de dire, pendant des années, que le service public doit être assuré, même s'il n'y a personne dans les trains, pour brutalement changer d'avis sans que cela provoque quelques remous. Il existe des concordances de vues objectives entre les représentations des salariés et les partis au pouvoir dans les régions. L'affaire est donc plus compliquée qu'il n'y paraît.

En second lieu, dans les années 1950-1960, la France pouvait difficilement se passer des trains. Une grève des chemins de fer mettait la sidérurgie, les cimenteries et les centrales à charbon dans un stress absolu, arrêter les fours faute d'approvisionnements étant un désastre. Les salariés savaient qu'ils tenaient là un levier extrêmement puissant. Dans les années 1980, on a découvert que la France pouvait désormais se passer des chemins de fer, l'industrie ayant décliné, sa chaîne logistique ayant profondément évolué grâce à l'augmentation considérable de productivité du mode routier et des concurrents privés offrant des alternatives à Fret SNCF. Ce constat est désormais avéré partout, sauf à Paris où, lors de la grande grève de la SNCF et de la RATP, en 1995, le gouvernement a été poussé à la capitulation, la banlieue parisienne étant au bord de l'explosion.

Mis à part en Île-de-France, le pouvoir social a donc décliné. Cela veut dire que les secteurs ferroviaires en relative bonne santé se sont aujourd'hui réduits des deux-tiers, se résumant au trafic banlieue, à quelques axes TGV et corridors fret, et quelques TER autour de métropoles régionales où l'on a besoin de *mass transit*. Alors, bon gré, mal gré, des décisions ne pourront être évitées d'être prises.

Int. : *Trois logiques incompatibles s'affrontent à travers vos propos : celle du marché, darwiniste ; celle de la rationalité, qui calcule tout ; et celle, pharaonique, de ceux qui ne s'interrogent pas sur la rentabilité de leurs ambitions. Dans cette foule d'acteurs, les points de vue locaux sont prégnants et la cohérence globale, complètement inapparente. Cela n'est-il pas la cause de votre indignation ?*

P. M. : Mon engagement professionnel de longue date dans cette institution ne se satisfait effectivement pas de constater qu'elle est, aujourd'hui, dans une sorte de naufrage économique. Historiquement, les chemins de fer se sont construits parallèlement à la création des États-nations et leur dimension sociologique et politique est essentielle, quoique jamais abordée. Pour beaucoup de citoyens, les incarnations de l'État-nation ont longtemps été l'école, la mairie et la gare. Les chemins de fer ont été pour cet État un moyen technique d'asseoir son autorité et d'affirmer sa présence. Dès l'origine, le train incarne la continuité temporelle et spatiale de l'État et l'unité de la République, avec le symbole RF inscrit au fronton des gares. On comprend alors pourquoi les gens s'opposent tant aux fermetures de gares et de lignes qui les relègueraient à un rang de citoyens de seconde zone. Symboliquement, c'est extrêmement fort. Tant qu'un travail de deuil n'aura pas été fait pour séparer ce que représente le train dans l'imaginaire collectif du rôle auquel il est réduit aujourd'hui, on restera dans la confusion de ces logiques inconciliables.

Il est difficile de se dire que l'on a dépensé beaucoup d'énergie à réaliser de beaux projets techniques et de grands progrès sociaux afin que l'institution trouve un équilibre économique garantissant son avenir et d'arriver au constat qu'elle est tributaire de facteurs qui lui échappent. Vu l'obsolescence des actifs et l'effet de falaise des investissements, la pérennité de l'entreprise sera sans doute préservée, mais il faudra se résoudre à ce que cela ne se fasse ni dans sa taille actuelle, ni dans la configuration qui a été la sienne depuis l'après-guerre. Et cela se fera probablement au prix d'un gâchis considérable des actifs de la Nation.

Int. : *Dénoncez-vous le mythe de la concurrence porté par la Commission européenne ?*

P. M. : Que l'on ait un mythe fondateur pour porter un grand projet politique, soit. Ce que je trouve dommageable, c'est que ce mythe ait été élaboré dans des cercles fermés et se soit propagé sans que jamais les décideurs politiques nationaux et, a fortiori, les citoyens n'aient eu l'occasion d'en débattre. Ce qui vaut pour les chemins de fer vaut en effet pour d'autres secteurs et si le pays peut vivre sans SNCF, il ne le peut certes pas sans une EDF en bonne santé.

Historiquement, la position de la Commission européenne en matière de concurrence ferroviaire n'est aucunement absurde, au regard de l'incapacité des États à résoudre les problèmes sociaux et à prendre des décisions structurant les réseaux à moyen terme. La logique est bonne, mais quand on reste dans la pureté d'un raisonnement idéologique, que l'on ne se soucie pas de la manière dont les choses fonctionnent sur le terrain et que l'on écarte d'un revers de main tout ce qui nous dérange, cela finit par produire des effets indésirables. Une série d'arguments a ainsi été mise en avant, tous écartés car venant de monopoles historiques suspectés de corporatisme à courte vue, sans jamais qu'ils soient pris un tant soit peu en compte.

Ce que je trouve inquiétant en tant que citoyen, c'est que, dans l'impasse économique où nous sommes, le choix devrait être de savoir sur quoi on investit de l'argent et de l'énergie pour avoir des chemins de fer là où on en a besoin, avec de la concurrence si nécessaire. Or, que ce soit dans nos institutions, les corps intermédiaires ou le débat public, rien ne conduit à des choix. Et quand on ne choisit pas, ce sont les événements qui s'imposent à nous, parfois brutalement.

Int. : *Où sont les solutions ?*

P. M. : Les solutions découlent du constat que le chemin de fer est un mode de transport efficient et pertinent sur certains segments de mobilité et pas sur d'autres. La bonne gestion de notre société voudrait que le gaspillage des ressources soit évité. En *mass transit*, sur l'Île-de-France ou autour d'autres métropoles régionales, il est nécessaire de garder un réseau performant avec des trains à haute capacité, du numérique, des gares et des correspondances confortables, car cela correspond aux besoins d'une grande partie de la population. Le TGV, de son côté, remplit également plutôt bien son office. Pour le fret, l'enjeu décisif pour l'avenir de notre pays, c'est que nos ports restent compétitifs, faute de quoi nos industries le seront encore moins et notre création de richesses en pâtira. Sur les autres aspects de ce secteur, il faudra sans doute se résoudre à admettre qu'il y a d'autres modes de transport et d'autres organisations sociales plus efficientes, et que le chemin de fer, invention du XIX^e siècle, n'est plus tout à fait adapté à notre époque.

Pour les TER, la situation est contrastée. Dans la plaine d'Alsace, ils doivent évidemment être préservés : c'est du *mass transit*, avec un système cadencé, les gens s'en servent beaucoup car les axes routiers sont surchargés,

et les agglomérations ont développé une stratégie intelligente avec une intermodalité des transports en commun. Que ce soit déficitaire n'est pas gênant dans la mesure où l'argent des impôts contribue, dans ce cas, à un système de transport efficient qui participe à la richesse du territoire.

Mais, si les élites du pays ne répondent pas à ce genre de questions, nous irons vers une situation très préoccupante. Des territoires, déjà en décrochage économique et en souffrance quant à leur avenir, vont s'entendre dire qu'en plus, on va les priver de leurs dessertes ferroviaires. Cela risque de créer une fragmentation du pays, qui se traduit déjà par des votes populistes et fait peser une menace sur la stabilité de notre modèle républicain.

Le détour par la concurrence a eu le mérite, de ce point de vue, de révéler des incohérences et la nécessité de faire des choix économiques et politiques. Encore faut-il que l'on parvienne à faire ces choix, faute de quoi ils s'imposeront d'eux-mêmes au mépris de l'intérêt de la Nation. Et ce que nous évoquons à propos des chemins de fer n'est qu'un épiphénomène, néanmoins très instructif, par rapport à ce qui se passe dans les domaines de l'énergie ou de l'éducation.

Int. : *Nos dirigeants sont-ils vraiment dans l'incapacité d'appréhender ces analyses ?*

P. M. : La Rochefoucauld disait : « *Le soleil, ni la mort ne se peuvent regarder en face.* » Ils en sont, certes, parfaitement capables, mais cette réalité les plonge dans un effroi tel qu'ils s'empressent de l'occulter.

■ Présentation de l'orateur ■

Pierre Messulam : normalien, ingénieur en chef des Mines, est directeur général adjoint de SNCF Transilien depuis février 2014, après avoir été directeur de la stratégie, de l'innovation, de la recherche et de la régulation de la SNCF ; il est rentré en 1989 à la SNCF, suite à un début de carrière dans la sûreté nucléaire ; il a dirigé de janvier 1998 à octobre 2001 la région SNCF de Paris Sud-Est (secteurs de la Gare de Lyon et de Villeneuve Saint Georges, ligne TGV Sud-Est), puis l'activité wagon du Groupe Ermewa et, de 2004 à 2010, le projet du TGV Rhin-Rhône.

Diffusion juin 2016
