

II – MONOGRAPHS

CHAPITRE I

Grande-Bretagne

Allemagne

TGV -Est

Note sur trois monographies autour du financement de liaisons ferroviaires nouvelles

Les expériences britannique et allemande et le cas du TGV Est

Les expériences de privatisation des chemins de fer britannique et allemande sont toutes deux intéressantes. Dans les deux cas, il s'agit de réformes importantes, allant bien au delà de ce qu'impose la circulaire dite 91/440 de l'Union européenne, laquelle exige une séparation des comptes de gestion des activités liées aux infrastructures d'une part et à l'exploitation d'autre part. La réforme de la SNCF, avec la création de RFF est aussi un bouleversement du paysage ferroviaire français, au sein duquel la décision de réaliser et de partager le financement du TGV Est apparaît pleine d'innovations.

Dans les trois cas envisagés, des ruptures importantes sont apparues, mettant fin aux errements antérieurs. Des procédures de « mise en concurrence » ont été introduites, sur des aspects divers selon les pays, afin de mettre en place des mécanismes d'incitation à révéler des dimensions économiques que des situations de monopole ou de monopsonne permettent de dissimuler plus facilement (objectifs réels, efforts réels, demande...). Dans ce cadre, les aspects liés aux investissements et les aspects tarifaires sont intimement liés : les entreprises chargées de construire les infrastructures sont rémunérées par celles qui les utilisent pour exploiter les liaisons qui les empruntent.

La réforme britannique intervient après de longues années de déshérence des réseaux de chemin de fer et de maintien à un niveau élevé de subventions nationales. Ses objectifs étaient d'une part d'introduire de la concurrence pour les marchés d'entretien afin d'en réduire les coûts et d'autre part de rendre le mécanisme de subventions « aux chemins de fer » plus transparent par la mise en place d'un système d'enchères qui instaure une *concurrence pour le marché*.

Les incitations ainsi mises en place dans le nouveau cadre privatisé ont jusqu'à présent plutôt bien joué le rôle attendu, sous la réserve importante que la séparation en multiples entités distinctes de British Rail a conduit à devoir faire face à de nombreux et difficiles problèmes de communication, induisant des coûts que les économistes appellent de coordination, ou de transaction, pouvant être considérables.

Le cas britannique a ainsi été traité d'une manière adaptée à ce contexte concurrentiel et privé, ce qui met en évidence une certaine fragilité des entreprises qui interviennent, et des incitations insuffisantes à investir. Il aura fallu de multiples plaintes d'usagers et le tragique accident de Paddington pour que les instances de régulation haussent le ton pour viser à obtenir non pas une hausse de qualité, mais plutôt une baisse de la non-qualité, mesurée par les retards des trains.

Le cas allemand est très différent du cas britannique : la Deutsche Bahn, créée par regroupement des deux opérateurs est et ouest allemands est maintenant une holding dont les cinq filiales sont des sociétés anonymes de droit privé. S'agissant des investissements d'infrastructure, la filiale DB Netz qui en est chargée gardera la République fédérale comme actionnaire principal (cette dernière entend bien rester maîtresse de la politique

d'investissement de l'entreprise). Les autres filiales ouvrent plus leur capital aux investisseurs privés.

La privatisation allemande met donc l'accent sur une *concurrence dans le marché*, l'accès à l'infrastructure est libre et les exploitants se concurrencent en termes de qualité de service. Ici, la concurrence sur le service final permet de transmettre les charges d'accès dans les prix et la tarification de l'usage de l'infrastructure est plus simple à déterminer que dans le cas britannique, car elle peut naturellement s'inspirer de la référence théorique.

Dans ce cadre, le financement des infrastructures est assuré par l'Etat fédéral, qui fait bénéficier DB Netz de prêts à taux zéro. Mais l'aide de l'Etat ne s'arrête pas là : si l'infrastructure concernée est intéressante pour l'Etat mais pas pour l'entreprise, en d'autres termes dans le cas d'une rentabilité financière ou interne insuffisante, DB Netz n'en rembourse qu'une partie, dont l'importance fait l'objet d'une négociation entre l'entreprise et son actionnaire principal.

Il s'agit ainsi d'un mécanisme assez classique de subvention, qui ne s'éloigne pas beaucoup des pratiques antérieures. Il a cependant été intéressant d'analyser le reste du système ferroviaire allemand, qui présente quelques avancées intéressantes, dont l'évolution des pratiques françaises pourraient s'inspirer un jour, en particulier dans l'introduction de la concurrence locale dans le cadre de la régionalisation.

Le cas du TGV Est est finalement le plus riche d'enseignements pour le projet Lyon-Turin. Si l'approche économique est finalement un peu décevante en ce qui concerne le problème de la tarification de RFF - mais des approfondissements sont prévus - les négociations sur le partage du financement n'ont pas manqué d'intérêt.

Les textes fondateurs de RFF ne lui permettent de financer que des projets ayant un impact positif sur ses comptes. La part ainsi financée par RFF dans les quelque 20.5 MdF des seules infrastructures du projet de TGV Est est modeste comparée aux 15.7 MdF de concours publics divers détaillés dans la suite. La SNCF ne finance quant à elle que 1.25 MdF en tant qu'exploitant.

Il apparaît que les Régions, les Départements et les villes concernés par le projet ont été mis à contribution dans le cadre de négociations très ouvertes, qui ont largement contribué à modifier, en les améliorant plutôt, le tracé et la consistance du projet initial.

Une clause de bonne fortune a été ajoutée à la demande des Régions. Elle leur permettra, si les recettes dégagées par la ligne nouvelle dépassent sensiblement les prévisions actuelles, de récupérer une partie, bornée a priori, pour chacune des trois Régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace.

La question, essentielle, de l'amélioration des dessertes locales, à la fois pour permettre la desserte par le TGV de villes importantes situées en dehors du tracé de la ligne nouvelle et pour améliorer les correspondances avec les transports régionaux a fait l'objet de négociations séparées, faisant intervenir le Feder.

Cette séparation des discussions et des textes - signés largement par les mêmes, le même jour est certainement une condition nécessaire de succès, car elle apporte une transparence indispensable et évite de renchérir le coût des projets avec des exigences souvent réelles, mais dont le traitement séparé est en définitive plus facile.

Les chemins de fer au Royaume-Uni

La privatisation des chemins de fer britanniques est remarquable par la privatisation du gestionnaire d'infrastructure et l'attribution du trafic voyageur sous forme de concessions.

Le bilan du point de vue des usagers est très controversé : s'il est globalement positif pour certains observateurs (fréquentation accrue, baisse globale des prix), la privatisation n'a pas créé de bouleversement de l'offre, le secteur restant encore particulièrement réglementé. L'accroissement du trafic, nécessaire à l'équilibre des opérateurs, a provoqué une baisse de la qualité du service (la ponctualité se dégrade depuis 4 ans, alors qu'elle avait été sensiblement améliorée en 96 et la sécurité reste problématique).

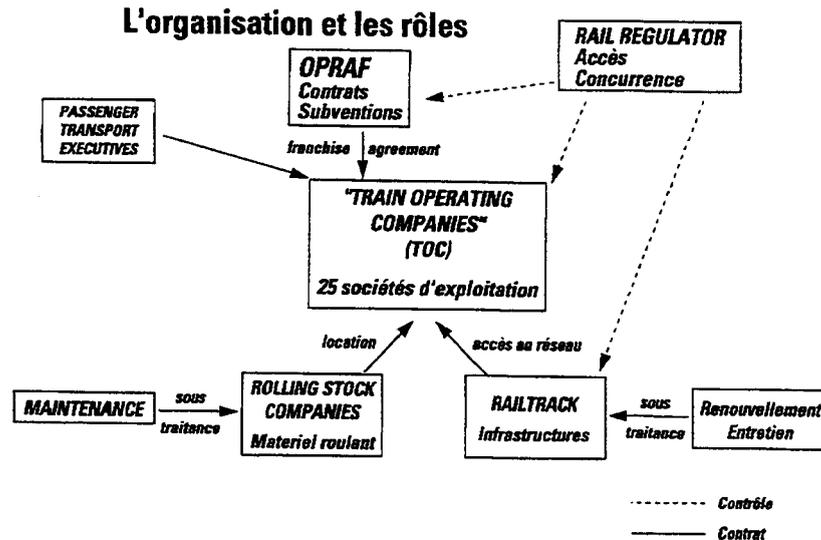
Le problème principal rencontré par la privatisation est le contrôle de Railtrack, en situation de monopole, que les opérateurs ne peuvent pas obliger à investir et qui ne semble pas disposé à prendre de risques sur la réalisation de nouvelles infrastructures.

1. Le cadre réglementaire

1.1. La privatisation :

La totalité du secteur ferroviaire a été transférée au secteur privé (autonomie de gestion et indépendance juridique). La réforme ferroviaire (Transport Act - 1993) était destinée à améliorer la qualité du service pour les voyageurs, reconquérir la clientèle et diminuer les subventions publiques. Le processus de privatisation s'est achevé le 31/03/97 avec l'attribution de la franchise ScotRail.

Le secteur ferroviaire a été morcelé en une centaine de compagnies qui ont été progressivement privatisées : deux régulateurs ont été institués (OPRAF et ORR), l'infrastructure a été confiée à une entreprise indépendante et cotée, Railtrack, qui sous-traite sa maintenance, le matériel roulant est loué aux exploitants par des compagnies spécialisées (Rosco), les transports de voyageurs sont assurés par 25 compagnies différentes (TOC) bénéficiant d'un monopole sur leurs lignes ; enfin le transport de fret a été attribué à 2 compagnies possédant leur propre matériel roulant et négociant directement avec Railtrack leurs conditions d'accès au réseau.



Les exploitants de services voyageurs ou marchandises peuvent avoir accès au réseau ferré sous réserve d'accords commerciaux avec la compagnie Railtrack (sur les prix et la qualité de l'accès fourni), accords soumis à l'approbation d'un organisme de contrôle indépendant (ORR). Les opérateurs doivent préalablement obtenir une licence auprès de l'ORR pour l'exploitation des services, des gares et des dépôts.

La méthode de privatisation du réseau ferroviaire britannique a été assez durement critiquée, les ventes ayant été précipitées par l'approche des élections générales. La société Railtrack a été privatisée en 1996 pour l'équivalent de 19.3 MdF. Un rapport du National Audit Office (Commission des comptes de la Chambre des Communes) note que le gouvernement aurait pu vendre la société de 600 M£ à 1.5 Md£ de plus en procédant à une vente en plusieurs phases.

	Railtrack	Matériel roulant	Compagnies de fret	Sous-traitance	Total
Vente par le gouvernement (MdF)	19.3	17.8	3.5	4.2	44.8
Valeur réelle (MdF)	75.0 ¹	27.4 ²			>100

1.2. Les régulateurs

L'Office of Rail Regulator (ORR)

Il supervise l'accès à l'infrastructure (attribution des sillons) et sa tarification, définit les règles de concurrence et en surveille l'application, veille au respect des intérêts des consommateurs (il inflige des amendes en cas de non-respect des règles de transparence de l'information...). C'est lui qui est en charge de la surveillance du monopole de Railtrack.

¹ 1 Capitalisation boursière fin 1998

² Les sociétés vendues par le gouvernement ont été rachetées entre août 96 et décembre 97 pour un montant total de 27.4MdF. Le National Audit Office estime que leur valeur réelle au moment de la vente par le gouvernement était d'environ 25MdF.

L'introduction limitée de la concurrence sur le transport ferroviaire de passagers était prévue pour l'automne 1999 ; l'ouverture totale à la concurrence intra modale était programmée pour l'hiver 2001. Ce programme a déjà pris du retard. Le Rail Regulator a introduit une procédure complexe pour éviter que la concurrence ne dépasse 20% du revenu de trafic d'une TOC : en pratique, la compétition sera limitée à 20% des revenus générés par des liaisons gare à gare dont la compagnie contrôle plus de 80% des revenus. Cependant, de nombreux obstacles devraient minimiser l'impact de cette libéralisation (disponibilité et capacité des véhicules, compatibilité des matériels roulants, marketing des nouveaux services, possibilités de repréailles).

L'Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF)

Il est chargé de lancer les appels d'offres, d'attribuer les concessions en veillant à la bonne application du cahier des charges et de verser les subventions³. Des sanctions plus ou moins dissuasives peuvent être prises si l'opérateur ne tient pas ses engagements (ponctualité et nombre de trains annulés). En banlieue, un système de primes a été mis en place, récompensant la qualité du service.

Les franchises comprennent un « Passenger Service Requirement » définissant les services de base à assurer qui reprend le plus souvent les anciens services de BR. La croissance de la demande de trafic a provoqué une sur fréquentation des trains, alors que les franchisés ont une obligation d'éviter ce type de désagréments, notamment dans les transports de la banlieue de Londres aux heures de pointe.

L'OPRAF a la possibilité de faire payer des amendes de différentes sortes :

- Punctuality Incentive Payment : les performances des lignes sont comparées à celles enregistrées avant la privatisation et les entreprises sont rémunérées en fonction des résultats, elles reçoivent des indemnités pour une meilleure qualité et paient des amendes sinon,
- Short Formations Incentive Payment pénalise les capacités insuffisantes lors des périodes de pointes,
- Timetable Change Incentive Payment pénalise les changements d'horaire réel par rapport à l'horaire affiché.

Les amendes peuvent aussi prendre la forme de transport gratuit pour une durée déterminée. Cependant, le niveau actuel des amendes n'est pas suffisamment dissuasif (Stagecoach a augmenté ses profits de 33% malgré une amende de 833 000 £).

Le renouvellement des licences pourra faire intervenir les critères de ponctualité, fiabilité des trains et prise en compte des plaintes des usagers, investissements additionnels par rapport au contrat de franchise, acceptation de s'engager à de meilleures performances avec des pénalités plus élevées, faculté de démontrer que le renouvellement présente des bénéfices pour les passagers.

³ Le choix a été fait, en effet, de subventionner l'exploitation (TOC) de préférence à l'infrastructure (Railtrack), complètement autonome. Cependant, certaines lignes particulièrement rentables verseront à l'OPRAF (ou vont verser) des redevances en contrepartie de l'octroi de la franchise. En 97/98, l'OPRAF a versé 12.5M£ net aux compagnies (subventions - amendes).

La Strategic Rail Authority

Dès mai 1997, le gouvernement britannique a envisagé la création d'une Strategic Rail Authority unique, ou SRA. Le Railways Bill de juillet 1999 en précise le rôle et les objectifs. Son approbation par le Parlement se faisant attendre, on a mis en place à l'automne 1999, une « shadow SRA » ou SSRA. La SRA devrait permettre à terme de remplacer à la fois l'OPRAF et l'ORR. Cette institution unique aura pour but de comptabiliser, planifier et superviser l'industrie du rail et de dispenser les fonds publics. Elle aura également pour mission la promotion du transport ferroviaire et pourrait racheter les franchises en cas de rupture des contrats.

Le Health and Safety Executive (HSE)

Il veille au respect des règles de sécurité, édicte les règles de conception, de construction et d'exploitation du matériel, des infrastructures et des équipements.

ATOC

L'**association of train operating companies** (ATOC) est une association qui gère le partage des revenus de la vente de billets valables sur plusieurs compagnies, ainsi qu'un service national d'information par téléphone (National Rail Phone Enquiry Service). Des billets standards, valables sur n'importe quelle route autorisée, indépendamment des opérateurs doivent être disponibles dans toutes les gares, pour un prix unique, l'association se chargeant de la répartition des bénéfices des ventes entre les différentes compagnies.

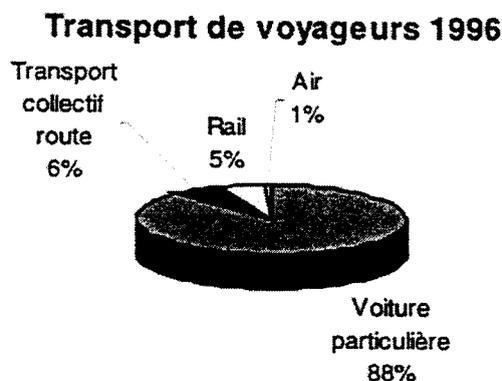
Les Rail Users' Consultative Committees

Ils sont chargés de veiller à l'intérêt des consommateurs et sont en relation avec l'ORR. Ils sont constitués d'usagers des transports ferroviaires.

2. Cadre général

2.1. Données générales sur le transport

Voyageurs



Le marché du transport de voyageurs par rail pèse 4.7Mdf (dont 1.8 versés par l'Etat).

Le transport de passagers est assuré en forte majorité par les véhicules privés. Cependant, de sérieux problèmes de congestion commencent à se poser, le réseau routier atteignant sa limite de capacité durant les périodes de pointe. L'augmentation des implantations d'activités en dehors des réseaux de transport public et des villes a accru la demande de transport privé, alors que le gouvernement refuse d'investir dans l'augmentation de capacité du réseau routier pour des raisons environnementales.

Depuis les années 50, le transport ferroviaire n'a pu que conserver ses volumes de transports, sans réussir à profiter de l'explosion de la demande (multipliée par trois entre 1954 et 1996).

Le transport ferroviaire de voyageurs qui était en perte de vitesse est à nouveau en croissance continue depuis 1994 et a gagné 5.4% par an depuis 1994. Le trafic de l'année 1998 a retrouvé les niveaux atteints par British Rail dans les années 60 (34.5 Md p.km). La hausse de fréquentation du chemin de fer s'explique davantage par la reprise de l'économie britannique que par la privatisation récente. Cette dernière a pourtant permis l'introduction de nouveaux services ferroviaires et une baisse des prix des trajets par km (en termes réels, pour la première fois depuis 1996).

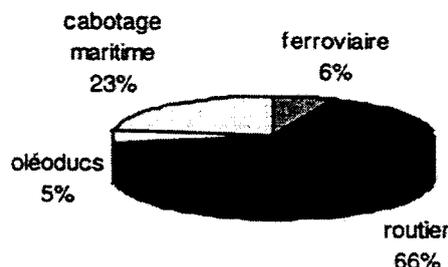
La demande de transport ferroviaire pourrait être encore dynamisée par:

- les problèmes de congestion et de pollution, d'autant plus si le gouvernement choisit de poursuivre sa politique de forte taxation de l'usage de la route.
- la révolution de la grande vitesse et l'introduction de trains pendulaires compatibles avec les infrastructures existantes.

Les prévisions de croissance sont de l'ordre de 3% par an pour les revenus du trafic et 2.8% de croissance des volumes transportés d'ici l'an 2001.

Marchandises

Transport de marchandises 1995



Le transport de marchandises est dominé par la route, puis le cabotage maritime, laissant au trafic ferroviaire une part plus que réduite.

Le déclin du fer a été rapide et continu depuis les années 1970, les volumes transportés ayant été divisés par 2, cependant, la privatisation, qui s'est accompagnée d'un quasi monopole attribué à EWS, a pu avoir un effet bénéfique sur ce mode de transport car la

croissance en volume du fret ferroviaire a atteint 12% en 1997/1998, ce qui est bien supérieur à la moyenne européenne. Le retard moyen des trains de fret est inférieur à 5 minutes.

Les normes anglaises de gabarit sont particulières pour le transport de fret (moins larges et moins hautes que les autres normes), ce qui posera à terme une contrainte pour le fret international via le tunnel.

2.2. La politique du gouvernement

Jusqu'en 1980, le transport public avait été marginalisé par le transport privé à cause du manque d'investissement de l'Etat. L'arrivée au pouvoir des libéraux s'est traduite par la dérégulation et la privatisation du marché du transport pour relancer les investissements par le capital privé. On constate aujourd'hui des programmes d'investissements majeurs sur le réseau et le matériel roulant, stimulés par les nouvelles contraintes imposées par l'OPRAF.

L'arrivée au pouvoir des travaillistes, qui ne remettent pas en cause la privatisation, devrait conduire à une politique de contrôle plus active, avec éventuellement une obligation de services moins rentables. Le directeur de l'OPRAF a été remplacé en mai 1999.

Le budget de mars 98 montre déjà des initiatives favorables au transport public avec l'augmentation des taxes sur l'utilisation des véhicules (taxes sur l'essence). Les transporteurs routiers se plaignent de la trop forte taxation du gazole (50p/litre) et de l'augmentation brutale des taxes « vehicle excise duty » qui pénalise les 40 tonnes. Les risques de délocalisation des entreprises de transport routier vers des pays plus accueillant (Pays-Bas) sont réels.

Le gouvernement a mis en place des systèmes d'aide au transport ferroviaire de fret par deux types de subventions : FFG et TAG qui sont versées pour des motifs environnementaux (en fonction du nombre de voyages poids lourds évités). 300 MF par an ont été versés aux compagnies ferroviaires de fret au titre des avantages environnementaux de ce type de transports.

2.3. Quelques problèmes:

Les Train Operating Companies (TOCs) se plaignent du manque d'investissements de Railtrack dans le réseau et la signalisation, et de leur incapacité à obliger Railtrack, en situation de monopole, à investir. En effet, elles ont besoin de voies de meilleure qualité pour pouvoir augmenter la fréquence des trains en ne dégradant pas la qualité du service.

Les TOCs sont confrontées à un cadre législatif assez strict qui ne laisse que peu de place à l'initiative : les innovations (marketing etc.) doivent être soumises à autorisation et ne sont acceptées que si elles s'avèrent favorables aux consommateurs.

Une baisse sans doute trop rapide des effectifs des franchises de Stagecoach a engendré des dysfonctionnements sévères dans le service de South West Trains en février/mars 1997. Ces dysfonctionnements, liés au départ massif de conducteurs expérimentés et au manque de formation des autres, ont suscité des critiques du processus de privatisation.

Il est à craindre que la diminution des aides publiques dans les années à venir ne pose problème aux petites franchises qui restent encore déficitaires et qui pourraient demander une renégociation de leurs franchises. :

- Thameslink et Thames Trains, les deux franchises gérées par Go-Ahead, qui ont été déficitaires en 96/97

(M£)	CA 95/96	CA 96/97	Résultat 96/97	Subventions 96/97 ⁴	Subventions 97/98	Subventions 98/99	Durée
Thameslink	38	127	-1.5	1.3	2.6	-6.9 ⁵	7 ans
Thames Trains	36	131	-0.5	18.7	34.1	25.6	7,5 ans

- West Anglia Great Northern, South Wales & West Railways, et Cardiff Railway, trois des quatre franchises de Prism Rail

(M£)	CA 95/96	CA 96/97	Résultat 96/97	Subventions 96/97 ⁶	Subventions 97/98	Subventions 98/99	Durée
West Anglia GN	/	189	-6.2	14	54.9	35.9	7,25 ans
Cardiff R.	24.7	27.2	-2.7	10.2	20.4	18.7	7,5 ans

- Island Line, l'une des deux franchises de Stagecoach, dont la situation est sans doute moins difficile, l'autre franchise du groupe ayant réalisé des bénéfices importants en 96/97 (+4.7 M£) et les subventions de l'OPRAF décroissant particulièrement lentement (0.1 M£ sur 5 ans).

2.4. L'accident de Paddington

Le 5 octobre 1999, une collision entre un train de banlieue de la compagnie Thames Trains et la rame InterCity de la Great Western Train Company, près de la gare londonienne de Paddington faisait 31 morts, 245 blessés et des disparus. Cet accident a relancé de vives polémiques sur la privatisation des chemins de fer britanniques.

Cet accident est une « prise en écharpe » lors d'un franchissement de voie (ils sont nombreux sur les réseaux anglais) après soit une erreur humaine, soit un défaut de signalisation. Le conducteur éventuellement responsable n'était diplômé que depuis deux mois, après 11 mois seulement de formation.

En outre, les consignes données aux conducteurs sont d'arriver à l'heure – pour éviter les pénalités évoquées plus haut – et cela peut être au détriment de la sécurité.

Par ailleurs, la mise en place d'un système améliorant la sécurité est très onéreuse. A la suite de cet accident, le gouvernement britannique a annoncé le financement pour un coût d'environ 1.5 milliard de Francs, du système de contrôle de vitesse dit TPWS « Train Protection Warning System », version améliorée de l'ATP « Automatic Train Protection »

⁴ Ces subventions comprennent les amendes.

⁵ Pour l'exploitation de certaines franchises, jugées rentables, les opérateurs doivent reverser une somme contractuelle à l'OPRAF (subvention négative).

⁶ Ces subventions comprennent les amendes.