

Aiguillage raté en direction de la concurrence. Pourquoi l'UE échoue à mettre le ferroviaire sur les rails du succès

Par Tim Engartner



En dépit des grandes ambitions affichées par l'Union européenne en matière environnementale et climatique, force est de constater qu'aucun changement de paradigme donnant priorité au rail dans les transports ne s'est produit à ce jour. Plutôt que d'organiser et de financer les coopérations entre États, la Commission européenne s'est attelée à imposer le triptyque néolibéral libéralisation-dérégulation-privatisation au secteur ferroviaire, à travers notamment la pratique des appels d'offres. Comme le montrent les exemples italien, espagnol et britannique

exposés par Tim Engartner dans cet article, les résultats de l'ouverture à la concurrence sont négatifs. Les politiques publiques suisse et autrichienne de développement du ferroviaire présentent selon lui, un bilan bien plus en phase avec les exigences écologiques et les besoins sociaux.

En dépit des grandes ambitions affichées par l'Union européenne (UE) en matière environnementale et climatique, force est de constater qu'aucun changement de paradigme donnant priorité au rail dans les transports ne s'est produit à ce jour. Ce constat vaut en particulier pour l'activité ferroviaire transfrontalière, à la fois dans le fret et le transport de passagers. En 2021, la part modale du rail dans le transport de marchandises intérieur à l'UE stagnait ainsi autour de 17 %, alors que la part du fret routier, qui déjà en 2011 s'élevait à 74 %, grimpait à 77 %^[1]. Le transport transfrontalier de voyageurs, de son côté, présente un bilan tout aussi décevant, dans lequel même les régions frontalières apparaissent insuffisamment raccordées entre elles. En 2021, l'Union des 27 États membres enregistrait ainsi une moyenne d'à peine 23 km parcourus par habitant·e en train international contre 560 km pour les trajets intérieurs, soit moins de 4 % de l'ensemble des distances^[2].

Les raisons de cet échec sont aussi diverses que politiquement controversées. Une façon fréquente et valable d'évaluer le phénomène d'un point de vue de politique économique est la suivante : si, jusque dans les années 1990, la régulation massive du secteur économique des transports se justifiait classiquement par ses caractéristiques uniques, le ton a ensuite changé, et les trente dernières années ont vu le triptyque néolibéral libéralisation-dérégulation-privatisation s'imposer jusque dans le rail européen^[3]. La politique de libéralisation revêt une importance particulière pour l'UE, il suffit de voir comment la Commission préfère recourir aux appels d'offres plutôt qu'à des mécanismes de coordination au niveau des États centraux (tels que, entre autres, la méthode de concession directe pratiquée en Autriche), s'appuyant pour cela sur le règlement européen 2016/2338 (qui modifie le règlement sur les obligations de service public (OSP) de 2007). De fait, plutôt que d'instaurer des coopérations transfrontalières entre compagnies de chemin de fer nationales dominantes (publiques) et d'en organiser le financement à grande échelle, la Commission a choisi de forcer l'ouverture du marché via au total quatre paquets de directives consacrées aux chemins de fer, tentant par ce biais de faire prospérer la concurrence entre entreprises ferroviaires sur le marché intérieur européen.

Espagne et Italie : une concurrence discriminante

La Commission européenne escompte des effets positifs de l'ouverture forcée des services de transport par rail pour voyageurs, à savoir la réalisation harmonieuse d'un espace ferroviaire européen, ainsi que divers changements devant bénéficier à la fois aux passagers et aux personnels. Il n'y a pourtant pas qu'au sommet de l'UE que les responsables des transports se réjouissent de cette réorientation du ferroviaire vers plus de concurrence et en attendent des merveilles : Michael Theurer, secrétaire d'État au rail dans le gouvernement

fédéral allemand (d'étiquette FDP libérale), cite ainsi en modèle les cas espagnol et italien pour illustrer comment « la concurrence entraîne une amélioration de la qualité ainsi qu'une baisse des prix »[4]. Mais à quoi, dans les faits, la situation (concurrentielle) de ces deux pays méridionaux ressemble-t-elle ?

En Espagne, l'entreprise ferroviaire publique Renfe se voit concurrencée par deux autres entreprises sur le segment du transport de voyageurs en train à grande vitesse. Des effets positifs ont été effectivement enregistrés entre 2022 et 2023 après les entrées sur le marché d'Iryo, filiale de l'italien FS Trenitalia Group, et de Ouigo, le transporteur *low cost* de la SNCF française : les prix des billets ont chuté de 22 % sur la liaison Madrid-Barcelone, bref le « réseau magistral » du pays affichant la plus forte fréquentation, tandis que l'offre totale de liaisons proposées augmentait[5]. Cela a conduit à un accroissement sensible du nombre de voyageurs dans les trains à grande vitesse : rien que pour 2023, un bond de 29 % par rapport à l'année précédente[6]. Il n'empêche que ce combat pour les parts de marché n'a pas encore dégagé à ce jour de rentabilité du côté des entreprises concernées. Ouigo a certes vu son chiffre d'affaires grimper à 106 millions d'euros en 2022, mais l'entreprise a parallèlement subi des pertes à hauteur de 36,6 millions. La firme Iryo accusait de son côté cette même année des pertes de 25 millions d'euros.

Quant au cas italien, bien que régulièrement cité en exemple par les partisans d'une libéralisation (encore plus) poussée du rail européen, il se traduit par un report modal de la voiture vers le rail d'une ampleur négligeable. Sur le segment des trains à grande vitesse, la compagnie publique de chemins de fer Ferrovie dello Stato Italiane subit depuis 2012 la concurrence d'Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV), entreprise privée ferroviaire qui a conquis plus de 30 % des parts de marché[7]. Nul accroissement du trafic ferré de voyageurs ne se dessine pour autant : entre 2012 et 2019 (dernière année avant l'altération des statistiques par la pandémie de Covid-19), la part modale du transport ferroviaire de passagers est restée globalement stable, oscillant entre 5,9 et 6,3 % seulement, alors même que la part du transport en véhicule particulier passait de 78,9 à 81,4 % durant la même période[8].

À long terme, il faut s'attendre à un recul des plus petites compagnies publiques des chemins de fer sur leurs marchés intérieurs respectifs si l'ouverture du secteur du rail est menée à son terme dans toute l'UE. Ces compagnies plus petites pourraient alors être poussées à se développer sur d'autres marchés européens à leur tour, notamment en établissant des liaisons à grande vitesse car celles-ci sont rentables, à supposer du moins que leurs ressources financières le leur permettent. À brève échéance, voilà qui produirait sans doute des résultats enthousiasmants pour les passagers de certaines lignes à l'instar des liaisons Madrid-Barcelone ou Rome-Milan. Cependant, une fois passé le tumulte de la bataille des prix pour la conquête des marchés, les entreprises de chemins de fer nationales, de même que leurs concurrentes étrangères elles-mêmes filiales de compagnies ferroviaires publiques de pays voisins, repartiront inévitablement en quête de profits stables. Or, comme le démontre l'évolution du secteur espagnol, une telle quête ne s'accorde guère avec une baisse du prix des billets.

Un aspect important à citer ici est l'avantage compétitif dont bénéficient les plus grandes entreprises publiques de chemin de fer de l'UE par rapport à leurs consœurs petites et moyennes d'États voisins, avantage dû à leur pouvoir de marché (économies d'échelle). En poussant la perspective, on risque donc d'assister à des mises en concurrence fragmentées à l'échelle de chaque marché intérieur avec, dans maints pays, des entreprises publiques de chemins de fer contraintes de se mesurer à des filiales étrangères d'entreprises publiques plus importantes – des filiales étrangères qui seront par ailleurs pleinement en capacité de contribuer (financièrement) à leurs maisons mères telles par exemple les compagnies de chemins de fer italienne et française, et donc d'alimenter ces dernières en moyens supplémentaires qui pourront ensuite être réinvestis dans les infrastructures ferroviaires nationales de celles-ci. Dans ce scénario, les filiales des entreprises nationales publiques plus modestes profiteraient en revanche bien peu de la nouvelle situation et verraient leur chiffre d'affaires très logiquement chuter. Or, rappelle pertinemment ici Andreas Matthä, président du conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux autrichiens (Österreichische Bundesbahnen, ÖBB), les entreprises publiques nationales ferroviaires ont l'obligation, y compris dans les

États petits et moyens de l'UE, de ne pas discontinuer leurs investissements dans les infrastructures, d'assurer une fréquence de train appropriée, enfin de garantir des liaisons au minimum rudimentaires dans les régions périphériques qui sont non rentables pour le secteur privé^[9].

La fragmentation du système ferroviaire britannique

« Mieux vaut parier sur un cheval que sur un train » – les retards des trains britanniques sont, littéralement, sujets à proverbe. Mais, de Brighton à Inverness, il n'y a pas que l'extrême manque de ponctualité des trains qui laisse à désirer. Les journaux à grand tirage comme le *Daily Mirror* et le *Daily Mail*, et même le site de la BBC (avec sa série « Train Journey Horror Stories »), proposent sous forme de feuillets des articles documentant les expériences quotidiennes de leur audience dans « le pire système ferroviaire d'Europe »^[10]. Le système de billettique britannique, qui d'après le *Rail Delivery Group* (RDG) propose près de 55 millions de tarifs différents, est par exemple notoirement opaque^[11], à tel point que, entre autres anomalies, les candidats au voyage ont parfois plus intérêt financièrement à réaliser leur trajet par tronçons, achetant donc plusieurs billets au lieu d'un seul (pratique surnommée *split ticketing*).

À l'intérieur du système ferroviaire britannique, il reste pendant ce temps difficile de démêler l'écheveau des liens de coopération et de subordination qui se sont multipliés entre les entreprises d'exploitation, trois sociétés de leasing de trains, le gestionnaire de l'infrastructure Network Rail et les innombrables entreprises sous-traitantes (aujourd'hui plus de 2000). Si, du temps de British Rail, les responsabilités de chacun étaient clairement définies, la fragmentation en de multiples entités a entraîné désormais un besoin accru en procédures bureaucratiques coûteuses... au lieu de la simplification administrative attendue, que ne cessent pourtant de vanter les acteurs des politiques de privatisation et de libéralisation. Le gouvernement britannique a certainement pu trouver en chemin un soutien précieux dans la directive européenne 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires, laquelle impose une gestion des opérateurs ferroviaires indépendante de l'État, la distinction comptable des activités d'infrastructures et de services (ferroviaires), ainsi que, en substance, une introduction de la concurrence via la garantie d'accès aux réseaux nationaux des États membres pour les opérateurs internationaux^[12]. Plusieurs expertises sur les coûts ont conclu qu'il eût été moins onéreux de laisser les États procéder eux-mêmes à la restructuration et au redressement financier des chemins de fer publics. Selon une étude de 2019, chaque kilomètre parcouru en train par un passager en Grande-Bretagne engendre des coûts totaux équivalents à 38,1 centimes d'euro, contre 19 centimes seulement en Suisse^[13].

Leçons à tirer

Il aurait tout de même dû être prévisible qu'assurer la coordination et la cohérence d'un système aussi complexe que le système ferroviaire, composé de nombreuses entreprises dispersées mais obligées de collaborer entre elles, rendrait forcément les procédures plus compliquées, tant isolément pour la gestion de chaque entité que pour la planification d'ensemble. Pourtant, ce n'est qu'à partir de la publication au printemps 2021 du rapport « Williams Rail Review » commandé par le gouvernement britannique que les carences du rail britannique ont éclaté au grand jour sans doute possible^[14]. Selon ce rapport, la solution aux problèmes énoncés doit venir de la création d'une entité publique, *Great British Rail* (GBR), chargée de piloter le système ferroviaire britannique de façon à nouveau plus intégrée. Pour amorcer enfin un basculement de la route vers le rail, la Commission européenne devrait réorienter ses priorités au profit d'investissements publics dans les infrastructures ferroviaires plutôt que de continuer à promouvoir la libéralisation du secteur.

La Suisse fournit un exemple convaincant du lien entre investissements dans le rail et augmentation du trafic ferroviaire. Les Chemins de fers fédéraux suisses (CFF) démontrent en effet au quotidien qu'il est possible d'avoir un système ferré public extrêmement efficace, couvrant quasiment tout le territoire, et de remporter l'adhésion de la population en prime. Tandis que, dans de nombreux pays de l'UE, on ne cesse de supprimer davantage de liaisons ferroviaires, CFF a tout au contraire développé activement le transport régional et de proximité, prenant à cœur une loi d'airain en science des transports : l'offre crée la demande. À Bâle, à Berne, à Genève ou encore à Zürich, nœuds ferroviaires du pays, les usagers ont à leur disposition des trains toutes les heures voire toutes les demi-heures pour leurs déplacements pendulaires et changements de train. Et, alors même que le système ferroviaire suisse est le plus fréquenté d'Europe, 92,5 % des trains arrivent à destination sans excéder trois minutes de retard[15].

C'est là le résultat d'une stratégie d'entreprise cohérente : les locomotives sont entretenues et révisées à intervalles fréquents, le réseau des voies ferrées fait constamment l'objet d'améliorations, et plus de la moitié des kilomètres de tracé (sillons-kilomètres) se composent de plusieurs voies, ce qui permet d'éviter les goulots d'étranglement dans les grandes agglomérations. En Suisse, voilà longtemps qu'on a créé des voies ferrées distinctes pour le trafic de voyageurs et le fret. Quant aux projets de développement actuels, ils visent, principalement, une augmentation de la capacité, la stabilisation des horaires de train et la réduction des temps de trajet, au moyen en premier lieu de l'amélioration du réseau existant et de son expansion. L'initiative « Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire » (FAIF), que les Suisses ont approuvée par référendum en 2014 à une majorité écrasante, a même inscrit le financement de l'infrastructure ferroviaire dans la Constitution, lui assurant ainsi des investissements publics aussi substantiels que durables. Pour l'« Étape d'aménagement 2025 », enfin, 6,4 milliards de francs suisses ont été budgétés, soit à peu près le montant que les Pays-Bas, à la population quasiment double de la Suisse, ont investi dans leurs propres infrastructures ferroviaires pour toute la période 2017-2022[16].

Avantages de la concession directe et inconvénients de l'appel d'offres

Pour tenter d'éclaircir les mesures à prendre en vue de stimuler un rail européen aux échelles tant nationale que transfrontalière, il serait judicieux de considérer, en plus des critères déjà évoqués, « l'exemple européen » de l'Autriche, pays qui privilégie la concession directe. Le succès du chemin de fer autrichien se mesure aisément à l'importance de son trafic voyageurs : si l'on rapporte celui-ci à la taille de la population, l'Autriche est en effet l'un des pays de l'UE où l'on voyage le plus en train. Avant que la pandémie de Covid-19 ne fasse reculer la fréquentation des transports collectifs, ce pays alpin enregistrait ainsi une moyenne de 1489 kilomètres parcourus en train par habitant, ce qui le place en tête du classement européen juste après son voisin helvétique[17]. Même pendant et après le contexte pandémique, la population autrichienne est restée fidèle aux transports publics ferrés : d'après une étude récente de VCÖ (Verkehrsclub Österreich) prenant appui sur les données publiées par la Commission européenne[18], le nombre de kilomètres parcourus par individu sur le territoire autrichien en train, en tram ou en métro est le double de la moyenne européenne. L'une des principales raisons de ce succès tient dans la passation directe de contrat avec des sociétés ferroviaires déjà établies sur le marché.

Lors du lancement d'un appel d'offres concurrentiel tel que le prévoit notamment le règlement européen 2016/2338 (règlement « OSP » révisé), la gestion du trafic ferré de voyageurs court le risque de se voir attribuée au moins-disant (étranger), lequel s'intéresse seulement au profit à tirer de l'opération. La faillite (partielle) de la société ferroviaire Abellio Rail offre ici une illustration éclairante. Cette filiale de la société de chemins de fer publique néerlandaise avait remporté voilà quelques années des appels d'offres portant sur des lignes ferrées régionales en Allemagne. À l'instar de bien d'autres compagnies ferroviaires avant elle,

Abellio s'était laissé entraîner dans des clauses contractuelles absurdes dans le seul but de décrocher des parts de marché face à ses concurrents, parmi lesquels se comptait la compagnie allemande publique DB Regio (filiale de la Deutsche Bahn). C'est ainsi qu'Abellio s'est retrouvé condamné à verser de fortes pénalités en cas de trains supprimés ou retardés... y compris quand les problèmes rencontrés étaient causés par des chantiers de DB Netz AG (devenu DB InfraGO, autre filiale de la Deutsche Bahn). Le fiasco de ces attributions de marché a coûté si cher à l'entreprise que l'administrateur judiciaire de la filiale Abellio Rail NRW en est venu à introduire une action en dommages et intérêts auprès du tribunal régional d'Essen contre quatre syndicats de transports locaux à l'origine des appels d'offres initiaux. Montant total réclamé : 642 millions d'euros[19]. La faillite d'Abellio Rail NRW coûte cher aussi aux syndicats de transport concernés, pour encore une autre raison : le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie est contraint aujourd'hui d'entériner le déboursement de 928 millions d'euros d'ici 2032 afin que les usagers quotidiens des transports ne se retrouvent pas en rade sur les tronçons qui étaient exploités par Abellio[20].

Une architecture de régulation complexe et coûteuse

Cet exemple montre bien de nouveau comment l'État régulateur, chargé de garantir la pérennité des services, se retrouve sans cesse obligé d'intervenir sur les marchés soumis à concurrence en fonction des spécificités du secteur dès que le marché concerné peine à résoudre les problèmes et alors que garantir des prestations conformes à l'intérêt général est posé en objectif premier. Et parce que les entreprises, y compris après leur privatisation, continuent de devoir s'insérer dans un dense cadre réglementaire micro-, méso- et macropolitique, il devient non seulement nécessaire, bien trop souvent, d'établir des plans de sauvetage, mais aussi, systématiquement, de créer à grands frais un nouveau régime public de régulation dont l'architecture se révèle généralement plus vaste et plus complexe que celle de l'État prestataire qui l'avait précédé.

Mais pourquoi est-il à ce point difficile de faire superviser par l'État les obligations de service public à la charge des entreprises privées, dans le secteur ferroviaire mais aussi dans d'autres ? Nombre d'économistes avancent l'argument de l'asymétrie d'information pour expliquer à la fois l'incapacité des autorités publiques à assurer un contrôle suffisamment effectif, et la dégradation de l'efficacité allocative qui en serait la conséquence inévitable. C'est pourquoi la puissance publique, en tant que grand régulateur placé au sommet, devrait, dans le secteur des transports plus encore qu'ailleurs, avoir comme mission de « protéger la concurrence intégrée au système contre elle-même »[21].

Face à la croissance exceptionnelle du trafic voyageurs sur les chemins de fer autrichien et suisse, la question se pose en attendant de savoir pourquoi on devrait abandonner le modèle positif d'un pilotage politique volontariste dans le domaine des transports via la pratique des concessions directes. Il faudrait en réalité plutôt admettre qu'il existe une relation de tension insurmontable entre, d'un côté, l'horizon temporel plurigénérationnel du rail, et, de l'autre, les intérêts d'entreprises ferroviaires privées dont la quête de rentabilité est rythmée en trimestres. L'expérience britannique d'un système de chemins de fer fragmenté démontre sans équivoque les dégâts sur le rail que provoque la recherche de rentabilité par des entreprises du rail adossées aux marchés de capitaux. Quant à l'exemple d'Abellio, il montre à son tour combien la mise en concurrence via appels d'offres, que la Commission de l'UE persiste à percevoir comme une force positive, débouche en réalité sur des échecs ruineux — non seulement pour le détriment des personnels et des voyageurs, mais aussi avec des effets néfastes sur le développement ferroviaire et donc sur l'environnement.

Traduit de l'allemand par Karine Gantin

Pour aller plus loin:

Tim Engartner, [*Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*](#) (« La privatisation de la Deutsche Bahn. À propos de la mise en œuvre d'une politique de marché dans les transports »), Springer VS 2008.

Tim Engartner, [*Staat im Ausverkauf*](#) (« Le bradage de l'État »), Campus Verlag, 2^e éd., 2021.

Tim Engartner, Wolfgang Kubicki, [*Privatisierung. Optimierung oder Entmenschlichung?*](#) (« Privatisations. Optimisation ou déshumanisation ? »), Westend Verlag, 2023.

Notes de bas de page :

[1] Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023). Güterverkehr in der EU: Keine Verlagerung auf Bahn und Schiff.

[2] Forschungsinformationssystem (FIS) – Mobilität und Verkehr (2024). Das Marktsegment des grenzüberschreitenden Schienenpersonen(fern)verkehrs in Europa.

[3] Engartner, T. (2021). Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland. (2^e éd.). Campus.

[4] Strauß, H. (2023, 16 octobre). „Wir wollen auch für günstigere Tickets sorgen“. Rheinische Post.

[5] Muñoz, Ó. (2023, 26 décembre). La competencia rebaja el billete del tren veloz Barcelona-Madrid un 65%. La Vanguardia.

[6] Camarero, J. M. & Palacios, L. (2024, 2 avril). La Guerra de tarifas amaga con descarriar la competencia en trenes de alta velocidad.

[7] Italo Nuovo Trasporto Viaggiatori (sans date). Il mercato del Trasporto Ferroviario A/V.

[8] European Commission (2014 – 2023): EU transport in figures. Statistical Pocketbooks. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

[9] Matthä, A. (2017, 12 juillet). Keine Angst vor Konkurrenz, pochen aber auf Fairness. Die Presse.

[10] Zöttl, I. (2001, 19 avril). Weichenstellung ins Chaos. Wirtschaftswoche. Engartner, T. (2006). Das Elend der britischen Bahn. Blätter für deutsche und internationale Politik 51(12), 1507-1509.

[11] BBC (2018, 8 mai). Train tickets: Rail industry plans fares shake-up.

[12] Gourvish, T. (2002). British Railways 1974-97. Oxford University Press, p. 262.

[13] Kuhn, L. (2019, 9 octobre). Wo Bahnfahren in Europa am teuersten ist. Edison Magazin.

[14] Department for Transport (2021). Great British Railways. The Williams-Shapps Plan for Rail.

[15] Schweizerische Bundesbahnen (SBB) (2023). SBB Geschäftsbericht. 2023, p. 22.

[16] Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (sans date). Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). ProRail 2018-2023

[17] Statista (2024, 2 janvier). Zurückgelegte Strecke per Bahn in ausgewählten Ländern Europas im Jahr 2019. Statista.

[18] VCÖ – Mobilität mit Zukunft (VCÖ) (2023, 21 septembre). VCÖ: Österreich ist im Schienenverkehr EU-Spitzenreiter. Bahnangebote in Ballungsräumen und Regionen weiter verbessern.

[19] Berger, P. (2023, 31 mai): Millionenklage gegen Verkehrsverbände in NRW. Kölner Stadt-Anzeiger.

[20] Berger, P. (2021, 26 novembre). Abellio-Pleite: Ministerin erhöht den Druck auf Verkehrsverbände. Kölner Stadt-Anzeiger.

[21] Bontrup, H. J. (2021). Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft (5° éd.). PapyRossa.

Pour citer cet article :

Tim Engartner, «Aiguillage raté en direction de la concurrence. Pourquoi l'UE échoue à mettre le ferroviaire sur les rails du succès», *Silomag*, n°18, mai 2024. URL:

<https://silogora.org/aiguillage-rate-en-direction-de-la-concurrence-pourquoi-lue-echoue-a-mettre-le-ferroviaire-sur-les-rails-du-succes/>