

Le transfert des marchandises de la route au rail demande d'abord une meilleure réglementation

L'Union européenne a libéralisé le transport routier avant les chemins de fer, ce qui a conféré aux premiers un avantage concurrentiel considérable. La libéralisation du rail n'en a pas moins fait, elle aussi, des progrès. Elle varie toutefois dans le temps, notamment en raison du degré d'ouverture accordé par chaque pays aux transports ferroviaires transnationaux. Seule une réglementation adéquate (dite «prudente») de l'accès au réseau permettra de renforcer la compétitivité des chemins de fer. Elle devra préserver autant que possible la marge de manœuvre décisionnelle de l'opérateur du réseau.



La «réglementation prudente» des marchés ferroviaires doit se focaliser sur le démantèlement des barrières restreignant l'accès des entreprises au marché.

Photo: Keystone

Dans la concurrence intermodale entre le transport routier et le transport ferroviaire, l'inadéquation des conditions imposées par le cadre institutionnel est apparue comme un obstacle de plus en plus gênant pour le transport des marchandises par le rail. Aujourd'hui, la longueur des trajets auxquels le transport de marchandises est soumis en font un marché de dimension européenne bien plus que nationale. Or, tant que le cadre institutionnel du transport des marchandises demeure national et marqué par des cloison-

nements, il ne permet pas d'exploiter tous les avantages du marché européen.

L'ouverture des marchés européens de transport de marchandises

Longtemps encore après la mise sur pied de la Communauté économique européenne (CEE), les transports routiers aussi bien que ferroviaires sont restés soumis à des réglementations nationales. Le transport de marchandises par route a ensuite été ouvert et progressivement libéralisé à partir de 1993, précédant ainsi nettement le rail¹. En 1998, le cabotage fut autorisé sans aucune restriction quantitative, ce qui correspondait de facto à la mise sur pied d'un marché communautaire du transport routier.

La libéralisation du marché ferroviaire a certes commencé dès 1991, notamment dans le cadre de la directive 91/440/CEE², qui posait les jalons d'un marché des échanges transnationaux de marchandises et de services dans la Communauté européenne (CE). Il fallut cependant attendre encore près de 16 ans pour libéraliser intégralement les transports ferroviaires de marchandises³. La libé-



Pr Christian Kirchner
Titulaire de la chaire de droit civil et économique allemand, européen et international, et d'économie des institutions de l'université de Humboldt, Berlin



Patrick Zenhäusern
Responsable du secteur Traffic & Communications, Polynomics SA, Olten

ralisation du chemin de fer a donc suivi celle de la route avec près de neuf ans de retard. Notons également que l'ouverture juridique ne coïncide pas nécessairement avec celle effective des marchés⁴, laquelle n'a pas suivi le même rythme dans tous les pays européens (États membres de l'UE, Suisse et Norvège)⁵.

Distorsions de la concurrence intermodale...

Si appréciables qu'aient été les progrès observés en matière d'ouverture des marchés de transport ferroviaire de marchandises, on ne peut, toutefois, guère parler d'une libéralisation complète. En comparant notamment avec le cadre institutionnel des marchés de transport de marchandises par la route, il apparaît que les restrictions dont souffrent actuellement les transports ferroviaires ne peuvent être éliminées que très progressivement, puisque seule une partie d'entre elles sont d'ordre normatif. Les différents degrés d'ouverture des marchés ferroviaires et routiers constituent dès lors pour le rail un handicap comparatif, puisque les avantages comparés des modes de transport ne deviennent sensibles que sur de longues distances; or, les trajets que permettent les marchés nationaux ne sont généralement pas suffisants.

Un transfert de la route au rail du transport des marchandises – obéissant par exemple à des considérations économiques générales ou de protection de l'environnement – ne peut pas être assuré dans les meilleures conditions si l'on n'élimine pas les incohérences dont souffrent, en termes réglementaires, les marchés du transport ferroviaire par rapport à la route. Par conséquent, une réglementation prudente des marchés européens du transport ferroviaire de marchandises s'impose.

Ses principales caractéristiques sont décrites ci-dessous. Il faut, toutefois, savoir qu'elle ne saurait contrebalancer telle quelle d'autres défauts comparatifs du transports par le rail (notamment les coûts élevés du matériel roulant, de l'entretien et de l'extension du réseau ferroviaire). Cet article ne s'intéresse donc pas à ces facteurs. L'importance du financement que les ressources publiques ou les taxes sur le trafic doivent consentir en faveur des réseaux ferroviaires et routiers est également laissé de côté.

... et obstacles aux transports ferroviaires transnationaux

Les obstacles aux transports par le rail sont de divers types, que l'on peut répartir

entre restrictions d'accès juridiques (*barrières légales*) et restrictions effectives (*barrières d'accès*)⁶.

Restrictions juridiques

Le point central de la libéralisation des marchés ferroviaires est l'accès sans discrimination aux réseaux de chemins de fer existants pour les compagnies de transport qui n'en possèdent pas dans le pays où elles souhaitent travailler⁷. C'est ce que vise la réglementation européenne. Dès lors que les autorités décident d'ouvrir les marchés nationaux de transport ferroviaire des marchandises, les entreprises intéressées de tous les États membres ou tiers doivent avoir accès aux réseaux du pays. La mise sur pied d'un marché unifié implique la possibilité pour toute entreprise ferroviaire européenne de circuler sur tous les réseaux nationaux. Cela concerne aussi les compagnies d'États non membres de l'UE, comme la Suisse. L'objectif est de permettre aux entreprises de transport ferroviaire (ETF) utilisant plusieurs réseaux nationaux d'offrir des prestations à l'échelle européenne, et de faire ainsi valoir l'avantage des grandes distances comme un atout concurrentiel par rapport à d'autres transporteurs. Le concept de l'europanisation des marchés de transport ferroviaire de marchandises poursuit simultanément trois objectifs:

- l'ouverture des marchés nationaux jusqu'ici fermés aux concurrents étrangers (issus des États membres de l'UE et d'autres pays tiers);
- l'intensification de la concurrence dans le secteur des chemins de fer, destinée à produire des gains d'efficacité;
- l'amélioration de la position du transport ferroviaire de biens et de personnes dans la concurrence intermodale avec d'autres modes de transport (route, air, voies de navigation intérieure, cabotage).

Ces objectifs ne sont pas indépendants les uns des autres. L'effet de la libéralisation sur la concurrence intermodale dépend en fin de compte de la convergence de deux facteurs: les déplacements sur de grandes distances et le gain d'efficacité obtenu grâce à l'intensification de la concurrence.

Les restrictions juridiques posées à l'accès au réseau ne sont pas les mêmes dans tous les pays européens, en l'occurrence ici les États membres de l'UE, la Suisse et la Norvège⁸. Les directives émises par la CE ont certes pour objectif d'harmoniser les conditions juridiques d'accès dans tous ses États membres⁹, mais des différences significatives subsistent, notamment quant à leur rythme d'application. Pour la Suisse – liée à l'UE par

1 EU-Info Deutschland, rubrique «Verkehrspolitik, Wichtiger Aspekt des Binnenmarktes» à l'adresse Internet: www.eu-info.de/europa/6332.

2 Kirchner (2005), p. 95 s.

3 IBM/ Kirchner (2007), p. 1.

4 IBM/ Kirchner (2007), p. 18–23.

5 L'Indice de libéralisation chemin de fer 2007 présenté dans le document mentionné à la note 4 a été précédé d'indices comparables dans les années 2002 et 2004.

6 Voir à ce propos et par la suite: IBM/ Kirchner (2007), p. 47–52.

7 Kirchner (2005), p. 99–101.

8 Concentration sur ce groupe de pays en référence à IBM/ Kirchner (2007).

9 IBM/ Kirchner (2007), p. 44–46.

Un transfert de la route au rail du transport des marchandises ne peut pas être assuré dans les meilleures conditions si l'on n'élimine pas les incohérences dont souffrent, en termes réglementaires, les marchés du transport ferroviaire par rapport à la route.



Photo: Keystone

un ensemble d'accords bilatéraux –, il s'agit de reprendre les directives dans sa législation nationale. L'application aboutit au même résultat que pour les États membres de l'UE.

Outre l'inégalité du rythme de mise en œuvre, d'autres facteurs entrent en ligne de compte dans l'ouverture d'un marché national. Il s'agit pour l'essentiel de la marge de manœuvre existante (suffisante ou insuffisante), des mesures unilatérales d'ouverture allant au-delà des spécifications des directives, de la diversité des droits nationaux régissant les cartels et la concurrence, ainsi que des prescriptions générales de droit civil s'appliquant aux marchés ferroviaires.

Le facteur clé du démantèlement des barrières est l'application effective du droit. Celle-ci est entre les mains des autorités normatives et cartellaires aussi bien que des tribunaux. Il faut cependant éviter d'accorder les plus larges prérogatives possibles aux autorités, mais faire en sorte d'optimiser l'accès non discriminatoire en gardant à l'esprit les effets secondaires possibles d'une réglementation trop sévère. Si la réglementation officielle restreint exagérément la liberté de manœuvre de l'entreprise exploitant le réseau – notamment pour la gestion des sillons –, elle entraîne des pertes d'efficacité et la position du rail dans la compétition avec la route s'en trouve détériorée. Même lorsque les droits d'accès des concurrents sont garantis par des cours civiles, il peut survenir des dysfonctionnements, par exemple lorsque ces dernières, pour éviter des «abus», corrigent (parfois dans le mauvais sens) les normes édictées par les autorités à propos des prix des sillons.

Restrictions effectives de l'accès au marché

Parmi les restrictions effectives de l'accès au marché figurent les entraves à l'information, les obstacles administratifs et autres obstructions propres aux entreprises¹⁰. Ces diverses catégories peuvent à leur tour être subdivisées. C'est ainsi qu'au chapitre des obstacles administratifs, on distingue des problèmes de licence, d'attestation de sécurité et d'autorisation des véhicules.

Il apparaît donc que l'ouverture effective des marchés ne dépend pas uniquement des prescriptions juridiques, mais encore de multiples facteurs sur lesquels les réglementations nationales sont susceptibles de peser. La mise en œuvre du droit concerne non seulement l'application de la loi, mais aussi le libre accès effectif au réseau, rendu possible par les décisions des autorités normatives et des tribunaux. Une réglementation excessive réduit la marge de manœuvre dont les entreprises ont besoin. Une «réglementation prudente» minimise les restrictions d'accès au marché sans limiter trop fortement la liberté de décision de l'opérateur du réseau.

Comparaison Suisse – Allemagne

En matière d'ouverture des marchés ferroviaires, l'*Indice de libéralisation chemin de fer 2007* (le dernier en date)¹¹ place notre pays derrière l'Allemagne dans le quart supérieur des pays européens. Cette dernière se situe ainsi à 826 points sur un maximum de 1000 et la Suisse à 757 points¹². Les auteurs de l'indice font une distinction entre des valeurs selon le «*droit dans les livres*» (indice

10 IBM/Kirchner (2007), p. 48, fig. 8.

11 IBM/Kirchner (2007).

12 IBM/Kirchner (2007), pp. 13 et 58.

13 IBM/Kirchner (2007), p. 73.

14 IBM/Kirchner (2007), p. 97.

Lex au taux de pondération de 20%) et des valeurs selon le «*droit en pratique*» (indice Access au taux de 80%). En moyenne des pays étudiés, celles-ci se situent nettement au-dessous des premières. La Suisse, au contraire, fait partie du petit nombre de pays qui ont volontairement accordé au marché plus d'ouverture que ne le prescrit la loi!

Sur le plan du transport ferroviaire de marchandises, la Suisse, avec 848 points, devance l'Allemagne (844 points)¹³. Elle offre depuis 1999 le libre accès à son réseau ferroviaire pour le transport des marchandises. Le transport de personnes n'a pas suivi de la même manière, ce qui explique la disparité des degrés d'ouverture entre ces deux types de transport. La bonne notation dont bénéficie la Suisse en matière de trafic ferroviaire a été fortement influencée par son régime d'accès, qui réduit les obstacles administratifs à leur minimum¹⁴.

L'Allemagne a, elle aussi, ouvert unilatéralement le marché du transport ferroviaire de marchandises avant l'échéance officielle du 1^{er} janvier 2007. L'accès sans discrimination au réseau de la compagnie allemande Deutsche Bahn AG est assuré de deux façons: une large séparation de l'opérateur de réseau (DB Netz AG) des entreprises de transport ferroviaires et une surveillance effective du droit d'accès au réseau par l'autorité de régulation allemande BNetzA et les tribunaux.

En définitive, les deux pays se ressemblent beaucoup en ce qui concerne l'ouverture du marché des transports de marchandises par le rail. Pour la Suisse, pays de transit dans les échanges nord-sud, cette ouverture est un facteur économique très important. L'Allemagne est aussi un pays de transit ferroviaire. Jusqu'à présent, celui-ci se concentre encore sur l'axe nord-sud, tout en présentant un potentiel important dans le sens est-ouest.

L'ouverture du marché s'avère particulièrement profitable aux pays de transit ferroviaire comme l'Allemagne ou la Suisse. En termes de concurrence intermodale, cela signifie que dans ces deux pays, le transport de marchandises par le rail a de bonnes chances de gagner en importance par rapport aux autres modes de transport. Au bout du compte, la simultanéité de l'ouverture du marché observé en Allemagne et en Suisse offre d'intéressantes perspectives au trafic nord-sud.

demandent à utiliser des réseaux nationaux. Elle se traduit pour l'économie nationale par un gain d'efficacité, fruit du renforcement de la concurrence qui lui est lié. Tout excès normatif doit cependant être évité: une réglementation visant, par exemple, à maximiser la position des ETF qui sollicitent l'accès au réseau par rapport à celles qui en ont la charge comporte le risque de diminuer l'incitation à investir dans le réseau, décourageant ainsi l'innovation. À terme, cela ne peut que nuire à l'ensemble des entreprises ferroviaires et affaiblir leur position face aux autres modes de transport. La réglementation de ce domaine doit donc se limiter aux points considérés comme essentiels pour l'ouverture du marché.

La situation imaginaire suivante montre le risque d'une réglementation excessive. Une ETF potentielle X veut se lancer dans le transport de marchandises par le rail sur de longues distances en Europe. Pour cela, il lui faut accéder à divers réseaux ferroviaires nationaux. X doit partir de l'idée qu'elle est en concurrence avec des entreprises de transport routier. Par conséquent, elle doit calculer les avantages comparatifs du transport ferroviaire à longue distance compte tenu de tous les coûts qu'elle devra assumer pour surmonter les diverses restrictions d'accès au marché dans les États dont elle souhaite utiliser les réseaux. Pour le candidat X, le droit matériel – définissant les droits d'accès au réseau et plus particulièrement l'application effective de ce droit – a également son importance. Traduite en catégorie de coûts, cette application effective correspond à l'imputation des frais de mise en valeur du droit. Dans une optique économique globale, il convient donc de bien garder à l'esprit les possibles déficits de prospérité dus à une réglementation officielle trop poussée. Il est donc nécessaire de définir et d'appliquer aux marchés ferroviaires les sages principes d'une «réglementation prudente». ■

Encadré 1

Bibliographie

- Kirchner Christian, *Eisenbahnreformen in Europa*. Deutschland, Communauté Européenne du Rail et des Compagnies d'Infrastructure CER, Bruxelles, 2005.
- IBM et Kirchner Christian, *Indice de libéralisation chemin de fer 2007*, une étude d'IBM Global Business Services, Bruxelles, 2007.

Éviter les erreurs du secteur public grâce à une réglementation prudente

Une «réglementation prudente» des marchés ferroviaires se focalise sur le démantèlement des barrières restreignant la liberté d'accès au marché pour les entreprises qui