

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B
POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Agriculture et développement rural



Culture et éducation



Pêche



Développement régional



Transport et tourisme



**L'IMPACT DE LA SÉPARATION ENTRE
LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE
ET L'ACTIVITÉ DE TRANSPORT
DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

NOTE



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

TRANSPORT ET TOURISME

**L'IMPACT DE LA SÉPARATION ENTRE
LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE ET
L'ACTIVITÉ DE TRANSPORT
DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

NOTE

Ce document a été demandé par les commissions parlementaires des transports.

AUTEURS

M. Francesco Dionori – Steer Davies Gleave
M. Dick Dunmore – Steer Davies Gleave
M. Simon Ellis – Steer Davies Gleave
M. Pietro Crovato – Steer Davies Gleave

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

M. Piero Soave
Département thématique Politiques structurelles et de cohésion
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Adresse électronique: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ASSISTANCE ÉDITORIALE

Nora Revesz

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN.
Traductions: DE, ES, FR, IT.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou s'abonner à sa lettre d'information mensuelle, veuillez écrire à l'adresse suivante: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit complété en mai 2011.
Bruxelles, © Parlement européen, 2011.

Ce document est disponible sur internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES DE
L'UNION
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHÉSION

TRANSPORT ET TOURISME

**L'IMPACT DE LA SÉPARATION ENTRE
LA GESTION DE L'INFRASTRUCTURE ET
L'ACTIVITÉ DE TRANSPORT
DANS LE SECTEUR FERROVIAIRE
DE L'UNION EUROPÉENNE**

NOTE

Contenu

La présente note examine les expériences en matière de séparation verticale dans le secteur ferroviaire européen. Elle aborde les avantages et les inconvénients de cette séparation ainsi que ses impacts économiques, opérationnels, sur la sécurité et pour les utilisateurs. Différentes approches de la séparation verticale ont produit différents résultats, certains ayant un impact positif substantiel sur le développement compétitif du rail, d'autres moins. La présente note décrit les résultats d'une analyse comparative effectuée sur la base d'une large documentation.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	5
LISTE DES TABLEAUX	7
LISTE DES FIGURES	9
SYNTHÈSE	11
1. INTRODUCTION	13
1.1. Remarques préliminaires	13
1.2. Exigences de l'étude	13
1.3. Pourquoi une séparation verticale?	14
1.4. Avantages et inconvénients de la séparation verticale	15
1.5. Cadre réglementaire	17
1.6. Organisation de la note d'information	19
2. ANALYSE DU MARCHÉ	21
2.1. La position du transport ferroviaire par rapport aux autres modes	21
2.2. Tendances en matière de volumes et de performances du transport ferroviaire	22
2.3. Parts internationales du transport ferroviaire de fret	25
2.4. Ouverture du marché ferroviaire	26
3. EXPÉRIENCE EUROPÉENNE DE LA SÉPARATION VERTICALE	27
3.1. Types de séparation verticale	27
3.2. Analyse du degré d'indépendance	30
4. L'IMPACT DE LA SÉPARATION	35
4.1. Étude de cas: Grande-Bretagne	35
4.2. Étude de cas: Suède	41
4.3. Étude de cas: Pays-Bas	43
4.4. Étude de cas: Italie	47
4.5. Étude de cas: France	50
4.6. Séparation et libéralisation	53
4.7. Séparation et parts de marché	57
4.8. Séparation et croissance	58
4.9. Résumé	59
5. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE	61
RÉFÉRENCES	63

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ARCF	Autorité de régulation (OR grec en cours de constitution)
AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CCF	Contrats de conception, de construction et de fonctionnement
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CJE	Cour de justice de l'Union européenne
CRF	Comité de Regulacion Ferroviara (OR espagnol)
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DB	Deutsche Bahn (Société allemande des chemins de fer nationaux)
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EEE	Espace économique européen
EF	Entreprise ferroviaire
EL	Grèce
ÉM	État membre
ES	Espagne
EWS	English, Welsh and Scottish Railway
FI	Finlande
FR	France
FS	Ferrovie dello Stato (Holding des chemins de fer italiens)
GB	Grande-Bretagne
GI	Gestionnaire de l'infrastructure
GID	Gestionnaire de l'infrastructure délégué
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie

Km	Kilomètre
LGV	Liaison à grande vitesse
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
NS	Nederlandse Spoorwegen (EF néerlandaise historique)
NTV	Nuovo Trasporto Viaggiatori
OBB	Österreichische Bundesbahnen
OR	Organisme de régulation
OSP	Obligation de service public (contrat)
PE	Parlement européen
PL	Pologne
PPP	Partenariat public-privé
RFF	Réseau ferré de France
RFI	Rete Ferroviaria Italiana (GI italien)
RMMS	Système de suivi du marché ferroviaire
RO	Roumanie
ROSCO	Sociétés de matériel roulant
RTE-T	Réseaux transeuropéens de transport
SE	Suède
SI	Slovénie
SJ	Statens Järnvägar
SK	Slovaquie
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPAD	Signal passé en situation de danger
TRAN	Commission des transports et du tourisme
UE	Union européenne
URSF	Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (OR italien)

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	
Degré de séparation	28
Tableau 2	
Indicateurs de la répartition indépendante des capacités	31
Tableau 3	
Indépendance: résultats de l'analyse Railimplement	32
Tableau 4	
Évolution des coûts en Grande-Bretagne	36
Tableau 5	
Principales causes de l'évolution des coûts post-privatisation - Grande-Bretagne	39
Tableau 6	
Évolution des coûts post-privatisation – Suède	42
Tableau 7	
Recettes et coûts de ProRail et NS – Pays-Bas	44
Tableau 8	
Valeur réelle des recettes et coûts de ProRail et NS – Pays-Bas	45
Tableau 9	
Pertes et profits du RFF et de la SNCF - France	51
Tableau 10	
Transferts du RFF à la SNCF pour les activités de GI - France	51

LISTE DES FIGURES

Figure 1	
Parts de marché par modes de transport de passagers (en passager-km, UE-27, 2000-2008)	21
Figure 2	
Parts de marché par modes de transport de marchandises (en tonne-km, UE-27, 2000-2008)	22
Figure 3	
Taux de croissance du transport ferroviaire de passagers (2000-2009)	23
Figure 4	
Croissance cumulée du transport ferroviaire de passagers (2000-2009)	23
Figure 5	
Tendances pour le transport ferroviaire de fret (2000-2009)	24
Figure 6	
Croissance cumulée du transport ferroviaire de fret (2000-2009)	25
Figure 7	
Pourcentage du transport ferroviaire international de fret - 2008	25
Figure 8	
Part des opérateurs "non-historiques" dans les États membres	26
Figure 9	
Part des opérateurs "non-historiques" dans les États membres et degré de séparation	34
Figure 10	
Kilomètres de voie par année d'installation – Grande-Bretagne	37
Figure 11	
Coûts totaux du secteur du rail par train-km	38
Figure 12	
Variation du nombre de travailleurs - Suède	42
Figure 13	
Coûts opérationnels de Prorail et NS (indexés en valeur de 2003)	45
Figure 14	
Satisfaction des clients NS et ponctualité entre 2000 et 2009	46

Figure 15

Coûts opérationnels de FS (indexés en valeur de 2003) 48

Figure 16

Score d'ouverture du marché ferroviaire du fret – 2009 53

Figure 17

Score d'ouverture du marché ferroviaire des passagers – 2009 54

Figure 18

Indice de libéralisation IBM 2007 55

Figure 19

Indice de libéralisation IBM 2004 56

Figure 20

Séparation et parts de marché 57

Figure 21

Séparation et croissance 58

SYNTHÈSE

L'objectif de cette note est de rendre compte des expériences des États membres de l'UE en matière de séparation (découplage) entre le transport ferroviaire et la gestion des infrastructures ferroviaires, en examinant les avantages et les inconvénients de la séparation verticale. Elle reprend également cinq études de cas choisis pour leur représentativité des divers modèles de séparation en Europe (Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, Italie, France) en examinant, dans chaque cas, l'impact de la séparation sur les coûts, les activités, la concurrence et la sécurité, et en tenant compte du point de vue des utilisateurs du rail. Enfin, la note tire des conclusions des expériences européennes en matière de séparation verticale en vue d'alimenter les futures discussions politiques.

Dans plusieurs industries de réseau, la séparation verticale a stimulé le développement de la concurrence et la mise en oeuvre de marchés plus vastes et plus efficaces, entraînant des créations d'emplois et un accroissement des investissements. Le secteur du rail diffère des autres services en réseau en premier lieu par ses systèmes qui requièrent des investissements coordonnés et les barrières technologiques substantielles qui subsistent entre États membres.

L'expérience d'autres secteurs suggère qu'il y a des avantages significatifs à tirer de la restructuration et de la libéralisation, qu'il existe ou non des obstacles techniques entre les réseaux nationaux. La refonte renforce les exigences des directives précédentes et les définit plus en détail, mais ne va pas jusqu'à requérir la séparation verticale complète entre le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires.

Les résultats de cette note indiquent que la législation ferroviaire européenne récente, si elle a un impact significatif sur l'organisation des industries ferroviaires dans les différents États membres, fait peu pour augmenter la part du rail dans le marché du transport de passagers et de marchandises. L'impact de la séparation verticale pourrait se faire sentir après une longue période seulement et l'industrie du rail fonctionne dans un environnement législatif, réglementaire et économique relativement stable. Les études de cas sélectionnées suggèrent que les tendances observées en matière de coûts, de tarifs et de qualité du service peuvent s'expliquer par un large éventail de facteurs et ne peuvent être attribuées à la séparation verticale en elle-même.

Toutefois, il est clair que le développement de la concurrence a été plus fort dans les pays qui ont fait l'objet d'une séparation totale, comme le Royaume-Uni, que dans les autres États membres où la portée de la restructuration a été plus limitée. Cela confirme l'idée que la séparation couplée à un cadre réglementaire solide peut être plus efficace que la seule réglementation pour garantir un accès non discriminatoire aux réseaux ferroviaires.

CONSTATATIONS PRINCIPALES SUR LA SÉPARATION VERTICALE

- Dans l'industrie ferroviaire, les **bénéfices les plus importants sont issus de la séparation des activités de fret** – plutôt que du transport de passagers – de la gestion de l'infrastructure, étant donné que les activités de transport de passagers sont généralement fortement dépendantes des financements publics et que les possibilités d'activités purement commerciales tendent à y être plus limitées.
- Au Royaume-Uni, l'introduction d'appels d'offres pour des franchises a aidé à stimuler la croissance du marché et encouragé les innovations de services ainsi que les éléments limitant l'assiette des coûts, même si ces derniers ont augmenté de manière substantielle depuis 2000. Si cela reflète en partie l'accroissement des investissements en réponse aux effets des politiques antérieures de renouvellement, on a affirmé que les coûts de l'industrie étaient excessifs, ce qui pourrait être dû en partie aux complexités et aux inefficacités introduites par le schéma contractuel mis en place au moment de la privatisation.
- En Suède, où la séparation verticale existe de longue date, aucune question de coordination n'est apparue. À l'inverse, les performances se sont améliorées et les retards ont été réduits depuis la séparation.
- Aux Pays-Bas, les éléments montrent que la séparation verticale du secteur ferroviaire a soutenu les améliorations en matière de ponctualité, de fiabilité, de capacité et de sécurité. En revanche, rien ne montre clairement que la séparation verticale ait conduit à une augmentation significative des coûts pour le gestionnaire de l'infrastructure ou le principal opérateur ferroviaire historique.
- En Italie, de nombreux acteurs ont intégré le marché du fret à la suite de l'ouverture du marché, même si l'intégration n'est toujours que partielle et si les nouveaux entrants continuent d'affirmer qu'il reste des obstacles à l'accès au réseau.
- L'expérience de l'industrie ferroviaire française comporte peu d'éléments, voire aucun, qui prouveraient l'impact de la séparation. La nature partielle de la séparation a empêché que les éléments nécessaires à l'introduction de la concurrence et à l'augmentation de la transparence ne se concrétisent et l'évolution a été limitée, voire nulle, en matière d'efficacité et d'expérience des passagers.
- Les auteurs de cette note suggèrent que les futures options politiques assurant un accès non discriminatoire et encourageant les nouvelles entrées **pourraient utilement se concentrer sur une distinction entre l'indépendance de la prise de décision opérationnelle et la séparation juridique, notamment parce que la réglementation à elle seule est peu susceptible de garantir la non-discrimination**. D'autres problématiques, comme la capacité d'une entreprise ferroviaire dominante d'influencer indûment l'allocation des capacités et les autres décisions grâce à une colocalisation avec le GI, doivent également être abordées.
- **Les mécanismes visant à garantir une séparation verticale complète doivent se baser sur une compréhension approfondie des coûts potentiels liés à l'adoption d'un modèle structurel donné**. Ils pourraient être significatifs si le modèle requiert l'introduction d'un cadre contractuel complexe prévoyant, entre autres, la coordination des horaires, le paiement d'indemnités forfaitaires pour les retards et la consultation extensive des opérateurs ferroviaires lors de la planification des améliorations des infrastructures.
- Il serait également utile de **mieux comprendre l'impact de la séparation verticale sur la gestion de l'interface route-rail** qu'il n'est actuellement possible de le faire sur la base des études antérieures. Toutefois, lors de l'examen ultérieur de ces questions, il faudra éviter de tirer des conclusions simplistes sur la base des expériences d'États membres individuels. Comme le démontrent les éléments rapportés ici, les tendances observées dans les coûts, les tarifs et la qualité du service peuvent s'expliquer par un large éventail de facteurs et, dans la plupart des cas, ne peuvent être attribuées à la séparation verticale elle-même.

1. INTRODUCTION

1.1. Remarques préliminaires

La présente note sur "L'impact de la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport dans le secteur ferroviaire de l'Union européenne" a été préparée conformément aux spécifications établies à la section 1.2 ci-dessous. La note décrit la manière dont les États membres ont mis en œuvre les exigences des directives 2001/12/CE et 2001/14/CE concernant l'indépendance des fonctions essentielles et en particulier le degré de séparation verticale de la gestion de l'infrastructure et de la fourniture de services ferroviaires. La note décrit également leur impact sur les marchés dans les différents États membres et examine les avantages et les inconvénients des solutions adoptées.

Vu le coût prohibitif de la construction d'un réseau ferroviaire parallèle, la séparation verticale est généralement le seul moyen viable d'introduire la concurrence dans la fourniture de services ferroviaires. Toutefois, la séparation verticale n'est pas synonyme de libéralisation ou de concurrence, même si elle est généralement considérée comme une condition préalable importante à l'ouverture du marché dans les industries où coexistent un monopole naturel et des éléments potentiels de concurrence liés à la fourniture de services. Dans la présente note:

- la libéralisation signifie permettre à plus d'une entreprise ferroviaire (EF) d'utiliser les infrastructures ferroviaires, soit comme le requiert la législation de l'UE, soit comme le prévoit, de manière complémentaire, un État membre. En conséquence, la libéralisation signifie qu'au moins une EF indépendante du gestionnaire de l'infrastructure (GI) est autorisée à fournir des services ferroviaires;
- la non-discrimination désigne le traitement équitable de toutes les EF par le GI en matière d'accès aux capacités du réseau ferroviaire;
- le découplage, ou séparation verticale, désigne la séparation des fonctions du GI de toute EF pour garantir la non-discrimination. Le découplage signifie donc que toutes les EF sont indépendantes du GI et vise à ce que cette indépendance structurelle conduise à une indépendance comportementale. Dans cette note, nous utilisons les termes de découplage et de séparation verticale de manière interchangeable.

Ce chapitre se base, le cas échéant, sur une autre note relative à la structure des organismes de régulation dans l'industrie ferroviaire de l'UE, qui illustre le cadre institutionnel et les ressources nécessaires pour soutenir une régulation indépendante.

1.2. Exigences de l'étude

L'objectif de cette note est d'examiner les cas existants de séparation verticale et de les comparer aux cas où l'intégration verticale subsiste. Elle fournit un résumé des expériences des États membres de l'UE en matière de séparation des activités ferroviaires de la gestion de l'infrastructure ferroviaire, en examinant les coûts et les bénéfices dans chaque cas.

Comme indiqué dans les spécifications, la note se base sur les éléments suivants:

- des études et des informations et documents à jour sur les expériences en matière de séparation verticale (organisationnelle, financière et institutionnelle) au sein de l'UE;

- une analyse comparative des différents modèles adoptés (intégration verticale comparée aux différentes versions de la séparation verticale) afin de décrire leurs caractéristiques essentielles et leurs avantages et inconvénients;
- les observations sur les implications opérationnelles, de sécurité, et économiques, ainsi que les incidences sur les passagers et les clients des services de fret; et
- un examen du degré de séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique, de la part de marché de l'ensemble des opérateurs ferroviaires (historiques et nouveaux entrants) dans les secteurs du transport de marchandises et de passagers dans chacun des États membres et de l'évolution de ces marchés ces dernières années.

La note tire également des conclusions sur la nécessité d'une harmonisation accrue des règles en matière de découplage pour permettre le développement d'un espace ferroviaire européen. La note n'est pas une étude d'impact. Les tableaux de synthèse et les figures se rapportant à la situation actuelle du marché en termes de croissance et de part de marché sont inclus au chapitre 2.

1.3. Pourquoi une séparation verticale?

La question de la séparation du gestionnaire de l'infrastructure de l'activité de transport est au cœur de la théorie économique axée sur l'introduction de la concurrence pour encourager une fourniture de services efficace et centrée sur le consommateur. Dans d'autres industries de réseau, la concurrence a été introduite avec un succès notable, par exemple dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications. En outre, certains secteurs des transports sont depuis toujours soumis à la séparation. Par exemple, la fourniture de routes est indépendante de la fourniture de transports de passagers ou de marchandises par la route, et dans le secteur de l'aviation les fournisseurs de services de transport de passagers et de marchandises ne sont pas les mêmes que les fournisseurs de services aéroportuaires. Dans ces cas, la séparation verticale a stimulé le développement de marchés efficaces et concurrentiels, encourageant la création de nouvelles entreprises, d'emplois supplémentaires et des investissements accrus.

Dans l'industrie du rail, les plus grands bénéfices sont plus liés à la séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et les services de fret qu'à la séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et le transport de passagers. Cela s'explique par le fait que les services aux passagers sont en général uniquement fournis sur une base commerciale:

- lorsqu'une capacité d'infrastructure suffisante est disponible;
- lorsque les activités commerciales sont possibles aux tarifs autorisés par la réglementation ou sont rentables; et
- lorsque les États membres concluent que les services commerciaux ne nuisent pas à la viabilité des services OSP.

Ces conditions sont relativement restrictives et les activités ferroviaires de transport de passagers purement commerciales sont donc l'exception en Europe. Toutefois, la concession ou la concurrence "pour" plutôt que "dans" le marché a généralement accru la rentabilité des services OSP de meilleure qualité, cette concurrence étant facilitée par la séparation verticale. Nous notons également que les modèles intégrés tels que ceux des États baltes peuvent présenter des avantages.

Pour garantir la réalisation des avantages de la non-discrimination, il est essentiel de veiller à ce que les fonctions clés liées à l'accès aux infrastructures, en particulier la répartition des capacités, soient exercées indépendamment et soient donc séparées des activités ferroviaires. Comme on l'examine plus en détail ci-dessous, certains États membres appliquent une forme de séparation verticale sans garantir cette indépendance, par exemple parce que la répartition des capacités est sous-traitée à l'opérateur ferroviaire.

Les avantages et les inconvénients de la séparation verticale ont été discutés longuement. Les questions clés sont débattues plus en détail ci-dessous.

1.4. Avantages et inconvénients de la séparation verticale

Les études existantes sur la théorie de la séparation verticale (Preston, 2002; Commission européenne, 2006) ont déterminé plusieurs avantages théoriques, même s'ils n'ont pas nécessairement été constatés ou quantifiés en pratique. La liste ci-dessous comprend les avantages les plus pertinents d'après l'analyse effectuée dans le cadre de cette étude:

- **transparence:** un nombre plus important d'informations peut, en théorie, être mis à la disposition des législateurs, permettant une comparaison plus directe entre le coût du transport ferroviaire et celui des autres modes. Ces informations, qui se reflètent sur les redevances d'utilisation des voies, devraient en théorie également permettre aux opérateurs potentiels de mieux évaluer les opportunités commerciales sur le marché (même si en pratique, certaines inquiétudes subsistent quant à l'asymétrie des informations, comme mentionné plus bas);
- **coûts/efficacité:** la séparation permet la spécialisation des opérateurs et l'exploitation des économies d'échelle, conduisant à leur tour à une diminution des coûts unitaires. Par exemple, des opérateurs de fret indépendants peuvent étendre leurs services au-delà des frontières nationales et faire des économies d'échelle grâce à une base de consommateurs plus large et à une flotte de matériel roulant plus importante. Avec le développement de la concurrence entre opérateurs, cette réduction des coûts se répercute sur le consommateur final sous la forme d'une meilleure qualité de services et de prix plus bas;
- **neutralité:** l'accès non discriminatoire est mieux assuré lorsque la séparation verticale est complète. L'organisme de tarification et/ou d'allocation d'une entreprise ferroviaire intégrée est encouragé à trouver un moyen de favoriser l'opérateur interne, tandis qu'un GI indépendant bénéficiera généralement d'une incitation commerciale pour répondre aux exigences de capacité des opérateurs nouveaux et historiques;
- **concurrence:** la séparation permet une concurrence accrue conduisant à la réduction des coûts, à l'innovation et à l'accroissement de la qualité, ainsi qu'on l'a déjà souligné. En principe, le développement de la concurrence est directement lié aux avantages de la neutralité et de la non-discrimination, au moins lorsque des capacités suffisantes existent pour accueillir différents services. Comme on l'indique plus haut, la concurrence sur le marché tend à se limiter aux services de fret. Toutefois, la concurrence pour le marché peut apporter des bénéfices importants aux passagers et aux autorités de transport public subventionnant les services OSP; en effet, les autorités de transport peuvent octroyer des contrats OSP sur la base de la subvention minimale requise ou de l'offre de service la plus innovante. Une telle mise en concurrence effective dépend de la transparence et du traitement non

discriminatoire des soumissionnaires potentiels, que la séparation verticale peut aider à garantir;

- **privatisation:** la séparation facilite la privatisation de différentes organisations au sein de l'industrie et donc l'introduction d'une discipline commerciale et financière accrue. Toutefois, la séparation ne conduit pas nécessairement à la privatisation. En pratique, sur l'ensemble de ces réseaux verticalement séparés, seul un petit nombre ont actuellement privatisé leurs activités. En outre, il convient de noter que la séparation n'est pas nécessaire pour la privatisation.

Les études existantes (Preston, 2002; Commission européenne, 2006) ont également constaté plusieurs inconvénients théoriques à la séparation verticale, dont le principal est la hausse potentielle des coûts liée à la nécessité d'un régime réglementaire fort pour soutenir le marché et prévenir les abus de monopole, et d'un cadre contractuel complexe. La liste ci-dessous reprend les désavantages les plus pertinents d'après l'analyse effectuée dans le cadre de cette étude:

- **coûts de transition:** le passage d'une industrie intégrée verticalement à une industrie séparée verticalement entraîne des coûts de transition en raison de la nécessité d'une restructuration organisationnelle et de l'introduction de nouveaux accords contractuels et de nouvelles pratiques de travail. Si ces coûts de transition peuvent être contrebalancés par les réductions de coûts liées à la concurrence accrue à long terme, ils peuvent être importants, surtout lorsque l'industrie et/ou le cadre réglementaire sont modifiés plusieurs fois en un certain nombre d'années. Les coûts de transition ont été considérés comme un vrai problème pour l'industrie en Grande-Bretagne. Ce point sera discuté plus en détail ci-dessous;
- **diminution des économies de gamme:** les économies de gamme et, dans une certaine mesure, les économies d'échelle découlant des opérations intégrées peuvent en théorie diminuer avec le découplage des activités essentielles. Toutefois, les résultats des études académiques dans ce domaine sont mitigés, certaines suggérant que les avantages de la séparation verticale sont supérieurs aux inconvénients en termes de diminution des économies de gamme (voir, par exemple, Cantos, Pastor et Serrano, 2010);
- **asymétrie des informations:** le gestionnaire de l'infrastructure peut en théorie être encouragé à cacher des informations au régulateur ou aux opérateurs ferroviaires, surtout lorsque la divulgation de ces informations a un impact sur sa rémunération;
- **diminution de l'incitation à investir dans les infrastructures:** il pourrait être difficile pour un gestionnaire d'infrastructure d'obtenir des retours sur investissements adéquats lorsque les opérateurs ferroviaires sont les principaux bénéficiaires (par exemple, les investissements en infrastructures conduisant directement à des réductions des coûts des opérateurs ferroviaires). Dans ces circonstances, les investissements auront tendance à être sous-optimaux. En pratique, la possibilité pour les gestionnaires de l'infrastructure de couvrir les coûts de ces investissements, notamment d'obtenir un retour adéquat, dépendra de la structure des redevances d'utilisation et du cadre réglementaire associé;
- **double marginalisation:** la séparation verticale peut conduire au problème de la "double marginalisation", par lequel les monopoles, à différents maillons de la chaîne de valorisation (ici, la gestion de l'infrastructure et l'activité ferroviaire), appliquent une redevance supérieure au coût du service fourni. Toutefois, ce

problème peut être réduit ou supprimé en pratique grâce à une régulation efficace des redevances d'utilisation et, le cas échéant, des droits ferroviaires ou des prix des marchandises;

- **problèmes de coordination:** les interfaces accrues entre les différentes parties prenantes de l'industrie peuvent créer des problèmes de coordination, par exemple eu égard au règlement des différends ou à l'adoption d'un horaire lorsque plusieurs opérateurs utilisent les mêmes infrastructures. Ces problèmes peuvent être résolus en appliquant des procédures contractuelles ou sectorielles appropriées mais, en pratique, ces procédures peuvent exiger beaucoup de temps et de ressources;
- **niveau plus faible de fiabilité et de sécurité:** on peut se demander si, dans certaines circonstances, ces problèmes de coordination peuvent conduire à une hausse du nombre de retards et d'annulations, voire à une réduction de la sécurité. Par exemple, certains observateurs ont attribué l'accident d'Hatfield et la détérioration qui a résulté des performances des services ferroviaires en Grande-Bretagne à la structure sectorielle mise en œuvre au moment de la privatisation. Toutefois, on peut aussi se demander si ces événements sont le résultat d'incitations créées par les accords commerciaux et contractuels particuliers mis en place plutôt que par la séparation verticale en soi;
- **impact négatif possible sur la concurrence:** le découplage des entreprises intégrées verticalement peut en théorie avoir pour résultat la création d'entités relativement faibles en termes financiers et donc vulnérables à la reprise par d'autres. Une consolidation de ce type a été constatée en pratique au Royaume-Uni, plusieurs opérateurs franchisés ayant été absorbés par des entreprises plus grandes (GB Railways par FIRST Group, Chiltern par Deutsche Bahn, EWS par Deutsche Bahn, etc.). Dans ce cas, elle a un effet relativement peu apparent sur le degré de concurrence sur le marché puisque la portée de l'activité en libre accès était de toute manière limitée, même si le nombre d'entreprises capables de présenter des offres crédibles pour des franchises ferroviaires a également été réduit dans une certaine mesure. Cette préoccupation théorique peut être remise en cause si l'alternative est un monopole intégré verticalement offrant peu ou pas d'espace pour un accès concurrentiel.

Parmi les autres inconvénients, citons l'application de contingents plus vastes, le développement d'une culture plus prudente et une hausse du nombre d'entités (souvent avec des objectifs conflictuels). Globalement, il n'est pas possible de tirer des conclusions définitives sur l'avantage de la séparation verticale sur la base du seul examen des avantages et des inconvénients théoriques. Comme on l'examine dans les chapitres suivants, l'impact dépendra de l'environnement économique, commercial, réglementaire et institutionnel particulier en place dans les États membres. Toutefois, la discussion ci-dessus sert à souligner que la séparation verticale n'est pas une fin en soi, et que de nombreux avantages ne se concrétisent que si cette séparation est un précurseur de l'ouverture du marché et du développement de la concurrence.

1.5. Cadre réglementaire

La législation communautaire pertinente ne requiert pas de séparation verticale entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Toutefois, elle requiert que les "fonctions essentielles" liées à l'accès aux infrastructures soient indépendantes de la fourniture de services de transport. Les articles 6 et 9 de la directive 2001/12/CE définissent les exigences en matière de séparation:

Article 6:

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la tenue et la publication de comptes de profits et pertes séparés et de bilans séparés, d'une part, pour les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, pour celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les aides publiques versées à l'une de ces deux activités ne peuvent pas être transférées à l'autre. Les comptes relatifs aux deux activités sont tenus de façon à refléter cette interdiction.

2. Les États membres peuvent, en outre, prévoir que cette séparation comporte des divisions organiques distinctes au sein d'une même entreprise ou que la gestion de l'infrastructure est assurée par une entité distincte.

3. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les fonctions essentielles en vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, qui sont énumérées à l'annexe II, sont confiées à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire. Quelles que soient les structures organisationnelles, cet objectif doit être atteint d'une manière probante.

Les États membres peuvent, toutefois, confier aux entreprises ferroviaires ou à toute autre entité la perception des redevances et la responsabilité de la gestion des infrastructures, par exemple, tels que, l'entretien et le financement.

4. L'application du paragraphe 3 fait l'objet d'un rapport de la Commission conformément à l'article 10 ter; ce rapport doit être présenté au plus tard le 15 mars 2006.

Article 9:

...4. En ce qui concerne les entreprises ferroviaires, des comptes de profits et pertes et soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif sont tenus et publiés pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret. Les contributions versées aux activités relatives à la fourniture de services de transport de voyageurs au titre des missions de service public doivent figurer séparément dans les comptes correspondants et ne peuvent pas être transférées aux activités relatives à la fourniture d'autres services de transport ou à toute autre activité.

ANNEXE II

Liste des fonctions essentielles visées à l'article 6, paragraphe 3:

- préparation et adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires, y compris l'octroi de licences individuelles,
- adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels,
- adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure,
- contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services.

Les articles 4 et 14 de la directive 2001/14/CE définissent les exigences en matière de séparation:

Article 4:

Si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, les fonctions décrites dans le présent chapitre, autres que celles de recouvrement des redevances, sont assumées par un organisme de tarification qui est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel.

Article 14:

1. Les États membres peuvent mettre en place un cadre pour la répartition des capacités de l'infrastructure, mais en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4 de la directive 91/440/CEE. Des règles spécifiques de répartition des capacités sont établies. Le gestionnaire de l'infrastructure accomplit les procédures de répartition de ces capacités. Il veille notamment à ce que les capacités d'infrastructure soient réparties sur une base équitable et non discriminatoire et dans le respect du droit communautaire.

2. Si le gestionnaire de l'infrastructure n'est pas indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, les fonctions visées au paragraphe 1 et décrites au présent chapitre sont assumées par un organisme de répartition qui est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel.

Trois niveaux de séparation sont donc requis:

- séparation comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires;
- séparation des fonctions essentielles des opérations ferroviaires mentionnées plus haut; et
- séparation du financement OSP de toutes les autres formes de financement.

La refonte renforce ces exigences et les définit plus en détail, mais ne va pas jusqu'à requérir la séparation verticale entre le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires.

1.6. Organisation de la note d'information

Le reste de la note est structuré comme suit:

- le chapitre 2 fournit des commentaires sur les différentes tendances du marché dans l'UE;
- le chapitre 3 analyse l'expérience européenne de l'intégration verticale;
- le chapitre 4 analyse l'impact de la séparation; et
- le chapitre 5 résume notre analyse et contient nos conclusions.

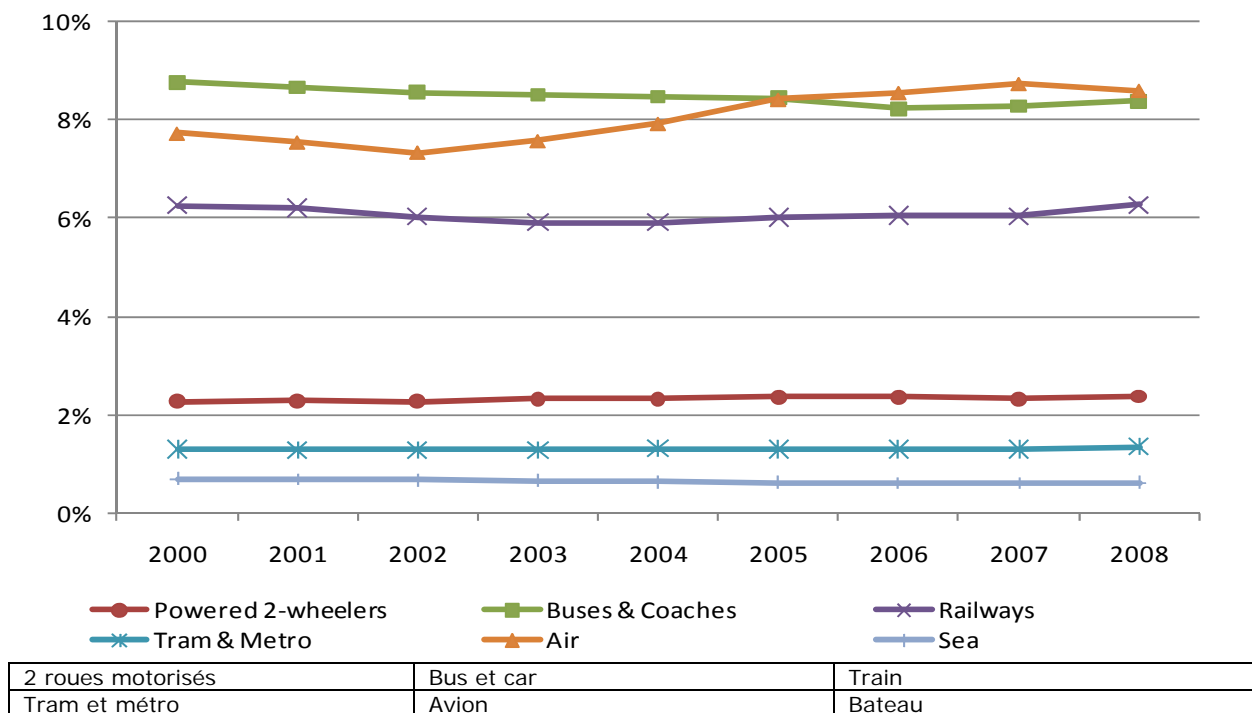
2. ANALYSE DU MARCHÉ

Le présent chapitre décrit l'évolution du marché ferroviaire européen depuis 2000 au moyen des données de la Commission européenne et d'Eurostat. Lorsque c'est possible, les informations de 2009 ont été incluses (les informations de 2010 sont actuellement incomplètes).

2.1. La position du transport ferroviaire par rapport aux autres modes

Depuis 2000, la part du rail sur le marché du transport de passagers est demeurée pratiquement inchangée, à environ 6 %. La part du transport de passagers par automobile domine le marché, avec environ 73 % du total (elle est exclue de la figure ci-dessous de manière à ce que les pourcentages des autres modes puissent être plus visibles). Parmi les autres modes, le bus et l'avion se taillent la part du lion, la part du transport aérien ayant légèrement augmenté ces dernières années (en raison notamment de la libéralisation et de la concurrence des compagnies aériennes à prix réduits).

Figure 1: Part de marché des modes de transport des passagers (en passager-km, UE-27, 2000-2008)

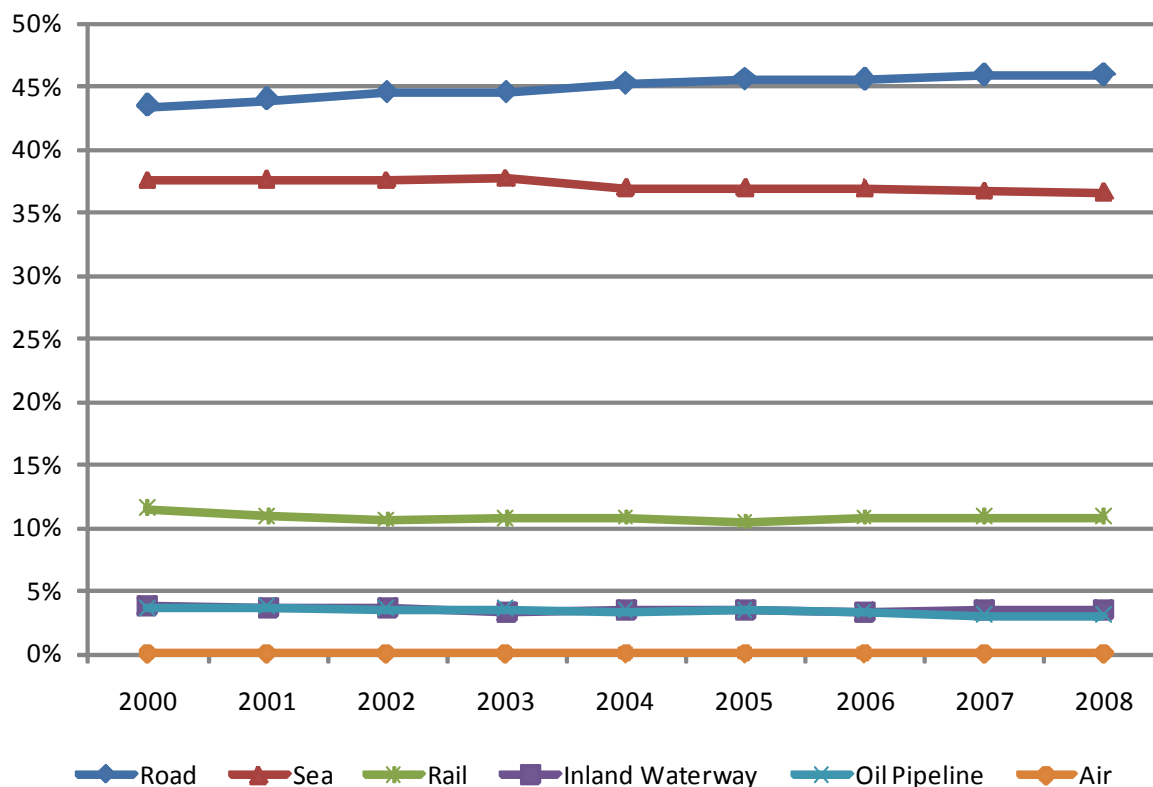


Note: à l'exclusion du trafic de passagers par automobile qui représente environ 73 % du total

Source: Commission européenne (2009)

La plus grande part du transport de marchandises est effectuée par route et par mer. La part de marché combinée du rail, des voies navigables intérieures, des oléoducs et des voies aériennes a toujours été inférieure à 20 % tout au long de la période, le rail représentant un peu plus de 10 %.

Figure 2: Part de marché des modes de transport de marchandises (en tonne-km, UE-27, 2000-2008)



Route	Mer	Rail	Voies navigables intérieures	Oléoduc	Voies aériennes
-------	-----	------	------------------------------	---------	-----------------

Source: Commission européenne (2009)

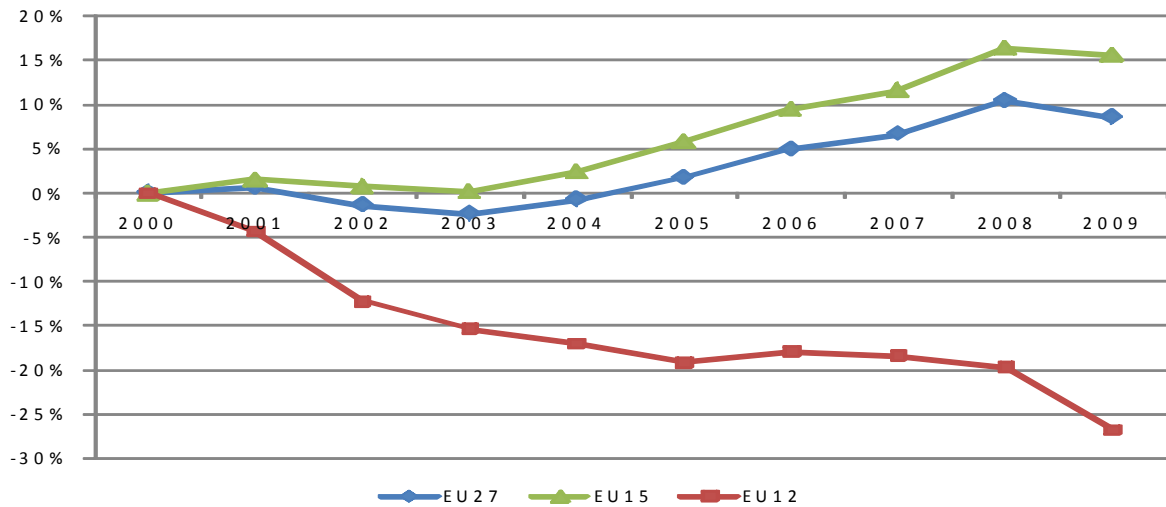
Au vu de cette ligne stable, il semble que la législation européenne récente sur le rail, si elle a un impact significatif sur l'organisation des industries ferroviaires dans les différents États membres, influence peu la part du rail dans le marché du transport de passagers ou de marchandises.

2.2. Tendances en matière de volumes et de performances du transport ferroviaire¹

2.2.1. Transport de passagers

Entre 2000 et 2009, le transport de passagers, mesuré en passager-kilomètre, a augmenté dans l'UE-15 et a diminué dans l'UE-12.

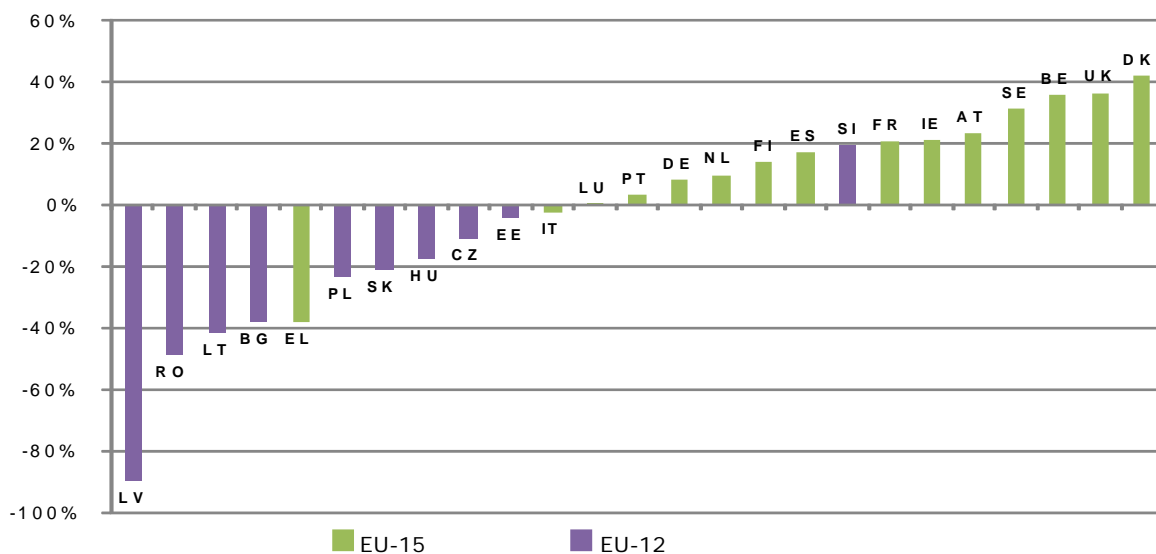
¹ La performance du transport ferroviaire est exprimée en tonne-kilomètre pour le fret et en passager-kilomètre pour les passagers.

Figure 3: Taux de croissance dans le transport ferroviaire de passagers (2000-2009)

Source: Commission européenne (2009)

Dans les États membres de l'UE-15, après une brève diminution entre 2002 et 2003, le nombre de voyageurs par rail a augmenté substantiellement (en partie en raison du développement du réseau à grande vitesse), de 16,4 % entre 2000 et 2008 avant de diminuer légèrement en 2009. Dans les États membres de l'UE-12, la demande de services ferroviaires a diminué de façon constante ces dernières années, avec une chute de 26,8 % entre 2000 et 2009 (la plus forte baisse, de 8,8 %, ayant eu lieu en 2009).

Les États membres ayant connu la croissance la plus rapide du trafic de passagers sur le rail entre 2000 et 2009 ont été le Danemark (41,9 %), le Royaume-Uni (36,4 %) et la Belgique (35,7 %). Les États membres ayant connu la baisse la plus importante du nombre de voyageurs au cours de la même période ont été la Lettonie (89,5 %), la Roumanie (48,7 %) et la Lituanie (41,6 %). Le taux de croissance dans chaque État membre au cours de la même période est illustré ci-dessous.

Figure 4: Croissance cumulée dans le transport ferroviaire de passagers (2000-2009)

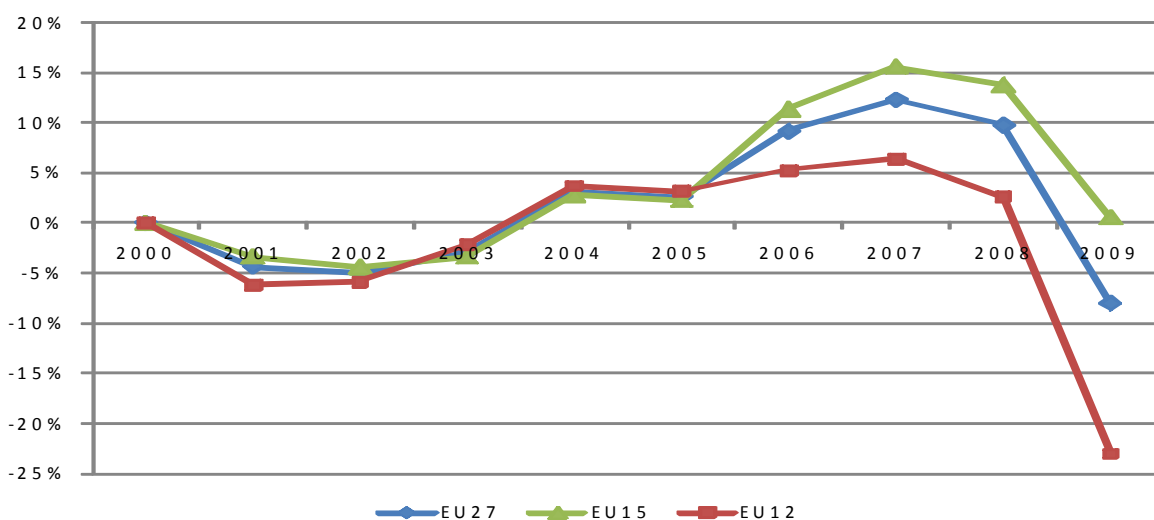
Source: Commission européenne (2009)

2.2.2. Transport de fret

Après plusieurs années de déclin continu, le trafic ferroviaire de fret a retrouvé une croissance positive entre 2004 et 2007. Toutefois, cette croissance a été en grande partie annulée par la récession économique de 2008 et 2009. À partir de la mi-2008, la récession a eu un impact majeur sur le transport de marchandises par rail, influençant, entre autres, tous les secteurs utilisant traditionnellement des services ferroviaires de fret comme les industries d'extraction, de l'acier, des produits chimiques et de l'automobile. Entre 2007 et 2009, le fret ferroviaire dans l'UE-15 et l'UE-12 a diminué respectivement de 13 % et 27,6 %.

Il est important de noter que cette tendance globale renvoie à une évolution en tonne-kilomètre pouvant cacher d'autres tendances au niveau européen et dans les États membres. Par exemple, au Royaume-Uni, une grande partie de la hausse du fret ferroviaire depuis le milieu des années 1990 reflète la dépendance accrue vis-à-vis du charbon importé et la hausse connexe du trafic entre les ports et les centrales électriques. Plus généralement, il n'est pas possible de tirer des conclusions sur l'impact de la restructuration ou de la régulation de l'industrie sans comprendre les circonstances économiques et politiques particulières prévalant dans un pays au cours de la période concernée.

Figure 5: Tendances dans le transport ferroviaire de fret (2000-2009)

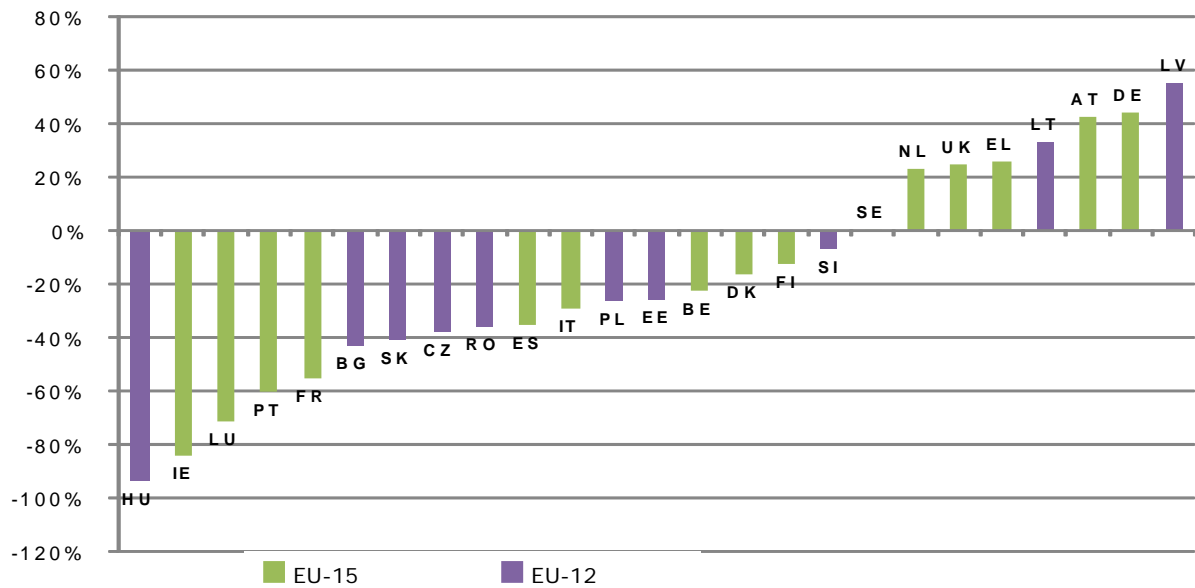


UE-27	UE-15	UE-12
-------	-------	-------

Note: la figure illustre l'évolution du pourcentage en tonne-km.

Source: Commission européenne (2009)

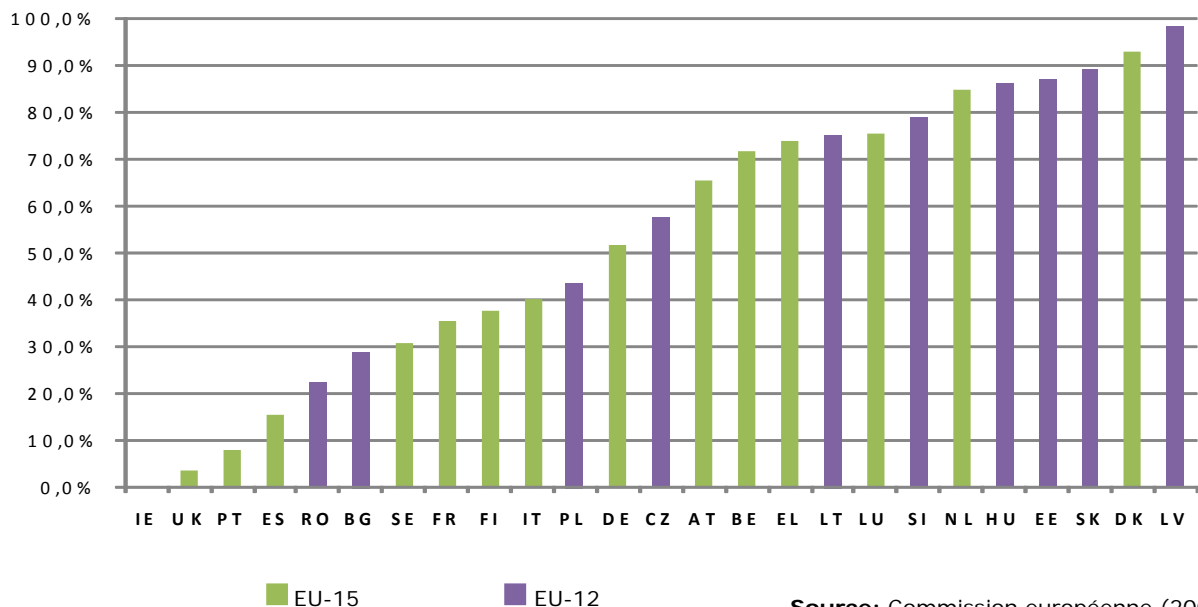
Entre 2000 et 2009, les États membres qui ont connu la baisse la plus importante ont été la Hongrie (93,6 %), l'Irlande (83,9 %) et le Luxembourg (71,3 %), tandis que les États membres connaissant la croissance la plus forte ont été la Lettonie (55,3 %), l'Allemagne (44,1 %) et l'Autriche (42,5 %). Les taux de croissance individuels pour chaque État membre sont illustrés ci-dessous.

Figure 6: Croissance cumulée dans le transport ferroviaire de fret (2000-2009)

Source: Commission européenne (2009)

2.3. Parts internationales du transport ferroviaire de fret

En 2008, les États membres présentant le pourcentage le plus élevé de transport international de fret par rapport au transport national de fret étaient la Lettonie, le Danemark et la Slovaquie, avec des valeurs respectives de 98,3 %, 93,1 % et 89,5 %. Les chiffres les plus bas ont été enregistrés en Irlande (0), au Royaume-Uni (3,7 %) et au Portugal (8,2 %), tous pays situés géographiquement à la périphérie de l'Europe, avec des liaisons ferroviaires transfrontalières limitées. Les pourcentages pour l'ensemble des États membres sont illustrés ci-dessous.

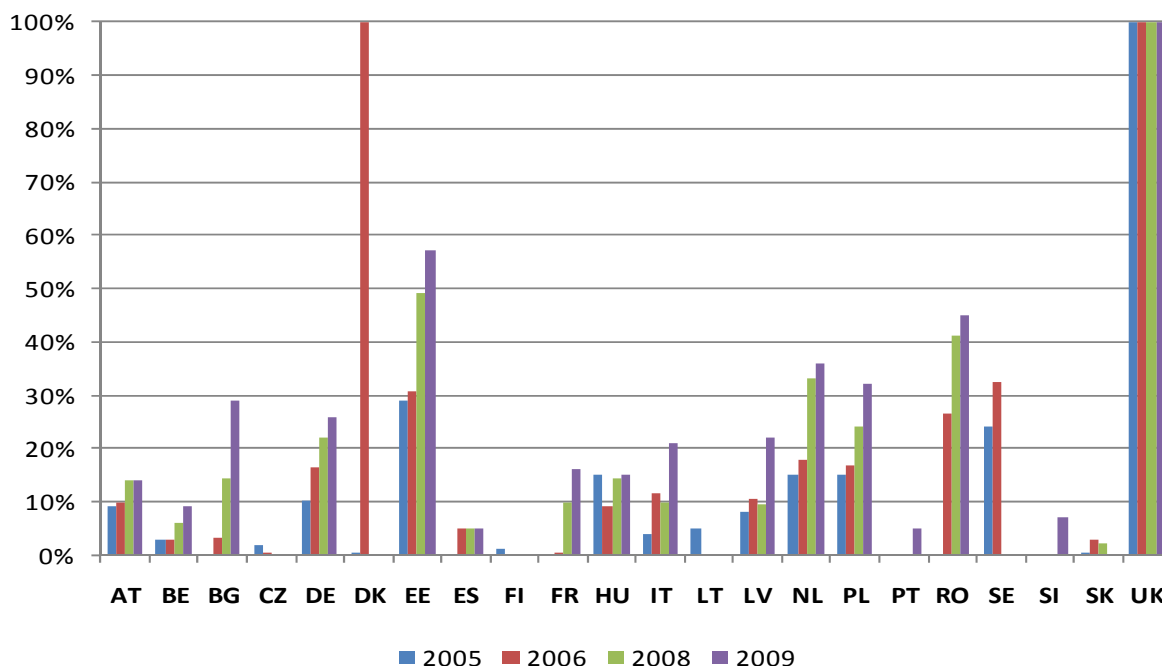
Figure 7: Pourcentage du transport ferroviaire international de fret - 2008

Source: Commission européenne (2009)

2.4. Ouverture du marché ferroviaire

En 2009, les parts de marché des entreprises ferroviaires non historiques fournissant des services de fret, en tonne-kilomètre, étaient les plus élevées au Royaume-Uni (100 %), en Estonie (57 %), en Roumanie (45 %), aux Pays-Bas (36 %) et en Pologne (32 %). En moyenne, les parts de marché des entreprises ferroviaires de fret non historiques en Europe sont passées de 10,5 % en 2005 à 22 % en 2009. Les parts dans certains États membres lors des années 2005 à 2009 sont illustrées ci-dessous.

Figure 8: Part des opérateurs non historiques dans les États membres



Note: la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg ne sont pas inclus dans la figure car il n'y a aucun opérateur "non-historique" dans ces États membres. D'autres États membres ont été exclus en raison d'un manque d'information.

Source: Commission européenne (2009), Steer Davies Gleave (2006), IBM (2008)

La figure ci-dessus indique qu'aucune tendance commune ne se dégage entre les différents États membres et que leurs expériences sont très variables, même si partout l'industrie ferroviaire exerce ses activités dans le même cadre législatif. Comme on l'examine aux chapitres suivants, la mise en œuvre de ce cadre n'a pas été identique dans les divers pays, en particulier en ce qui concerne la séparation verticale. Dans ce contexte, et sur la base de la figure ci-dessus, les États membres affichant la part la plus élevée d'opérateurs non historiques en 2005 semblent avoir eu le succès le plus important en termes de croissance ultérieure de la part des nouveaux entrants.

Le chapitre 4 aborde plus en détail les implications de ces tendances.

3. EXPÉRIENCE EUROPÉENNE DE LA SÉPARATION VERTICALE

3.1. Types de séparation verticale

Les États membres ont mis en œuvre la législation décrite au chapitre 1 de différentes manières. Dans certains cas, la Commission a lancé des procédures d'infraction pour non-mise en œuvre des exigences spécifiques de la législation. Plus généralement, on peut se demander si certaines des approches adoptées sont cohérentes avec l'objectif ambitieux de garantir la non-discrimination afin d'augmenter la concurrence sur le marché et de rendre l'industrie ferroviaire de l'UE plus compétitive dans son ensemble. Cette section décrit les approches adoptées dans les différents cas de séparation verticale complète.

Si certaines options pourraient ne pas violer les directives 2001/12/CE et 2001/14/CE, elles ne peuvent toutefois être considérées comme une séparation verticale au sens strict. Ici, la note commente les approches adoptées par les différents États membres en faisant référence aux définitions standards mentionnées dans le rapport COM(2006)0189:

- séparation complète;
- séparation partielle;
- intégration partielle; et
- intégration complète.

Ces définitions pourraient être affinées, et dans certains cas l'approche adoptée par un État membre peut présenter les caractéristiques de plus d'une de ces catégories. En outre, l'approche initiale de la mise en œuvre a quelquefois évolué au fil du temps. L'analyse de cette note se base sur notre compréhension de la position actuelle de chaque État membre, en fonction des informations disponibles en février 2011. Il convient de noter que des changements ultérieurs pourraient être effectués, notamment en Grande-Bretagne où divers aspects de la structure de l'industrie sont actuellement en cours de révision.

3.1.1. Séparation complète

Dans cette approche, la séparation est complète en termes juridiques, organisationnels et institutionnels. Le gestionnaire de l'infrastructure dépend de la/des entreprise(s) ferroviaire(s) et les fournisseurs de services ferroviaires assurent l'accès aux voies et gares dans le cadre d'un contrat avec le fournisseur d'infrastructures (par exemple aux Pays-Bas).

3.1.2. Séparation partielle

Dans cette approche, il y a une séparation organisationnelle et juridique entre le gestionnaire de l'infrastructure et le fournisseur de services ferroviaires, mais l'entreprise ferroviaire principale reste effectivement responsable de la gestion des infrastructures essentielles. Le principal exemple de séparation partielle est l'industrie ferroviaire française, dans laquelle le gestionnaire de l'infrastructure RFF et l'opérateur ferroviaire historique SNCF ont une structure de propriété séparée mais où de nombreuses activités de gestion de l'infrastructure sont sous-traitées à la SNCF. En particulier, la SNCF est responsable de la maintenance et de l'opération du réseau ferroviaire et fournit des ressources à l'organisme responsable de l'établissement des horaires (Direction de circulation ferroviaire).

3.1.3. Intégration partielle

Dans le modèle d'intégration partielle, le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire, s'ils sont séparés d'un point de vue opérationnel, sont des filiales de la même société holding. Ils sont donc susceptibles d'être soumis à des objectifs stratégiques et commerciaux communs, accroissant potentiellement la monopolisation des marchés du rail. Donc, la portée de la coordination efficace de la gestion de l'infrastructure et de la fourniture de services ferroviaires s'accroît en conséquence. Dans certains des modèles partiellement intégrés, on constate un degré élevé d'entrée sur le marché du fret (par exemple en Allemagne et en Italie). Cet élément est discuté plus avant au chapitre 4.

3.1.4. Intégration complète

Ici, il n'y a pas de séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire, les deux ensembles d'activités étant exercés par une entité intégrée verticalement. Cette structure est la moins transparente et offre généralement le moins d'espace pour un accès compétitif; à l'inverse, elle permet une coordination plus efficace de l'interface route-rail.

Nous notons que parmi les modèles mentionnés plus haut, seule l'intégration complète (pas de séparation entre la fourniture de services ferroviaires et la détermination d'un accès équitable et non discriminatoire aux infrastructures) est actuellement interdite par la législation de l'UE.

3.1.5. Degré de séparation dans les États membres

La figure ci-dessous définit quels États membres tombent dans chacune des catégories déterminées dans le rapport COM(2009)1687 (qui reflète les catégories du rapport COM(2006)0189), qui renvoie directement aux descriptions mentionnées au paragraphe précédent. Ces définitions n'ont pas été modifiées car elles sont bien établies dans l'industrie.

Tableau 1: Degré de séparation²

CATÉGORIE	ÉTAT MEMBRE
Séparation complète	Grande-Bretagne, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède, Portugal, Slovaquie, Lituanie, Roumanie, République tchèque, Grèce
Séparation partielle	Estonie, France, Hongrie, Slovaquie, Luxembourg, Lettonie
Intégration partielle	Autriche, Belgique, Allemagne, Italie, Pologne
Intégration complète	Irlande, Irlande du Nord

Note: les données fournies n'incluent pas la Bulgarie

Source: Commission européenne (2009)

² Il convient de noter que des changements ont eu lieu dans certains États membres depuis la publication de l'étude RMMS (par exemple la Pologne est passée à la séparation complète, la Lituanie est passée à la séparation partielle, tout comme la Bulgarie)". Les informations utilisées pour cette partie de la note d'information sont celles publiées dans l'étude RMMS.

Si les États membres affirment que la séparation partielle et l'intégration partielle sont autorisées au titre de la directive 2001/14/CE, la Commission a conclu que de nombreux modèles mis en œuvre ne respectaient pas dans la pratique les exigences du premier paquet ferroviaire. Elle a dès lors porté plainte contre plusieurs États membres devant la CJUE. Le document des services de la Commission³ accompagnant le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire (RMMS 2009, Annexe 3)⁴ fournit un aperçu des procédures d'infraction liées à la directive 91/440/CEE et au premier paquet ferroviaire en octobre 2009.

En 2010, la Commission européenne a entamé des actions judiciaires complémentaires contre certains États membres, notamment:

- la France⁵: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE (telle que modifiée), de l'article 6, paragraphes 2 à 5, et des articles 11 et 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14/CE;
- la Grèce⁶: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphes 2 à 5, de l'article 11 et de l'article 30, paragraphes 4 et 5 de la directive 2001/14/CE;
- la Slovénie⁷: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE (telle que modifiée), de l'article 14, paragraphe 2, et de l'article 6, paragraphes 2 à 5, de l'article 7, paragraphe 3, l'article 8, paragraphe 1, de l'article 11 et de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2001/14/CE;
- République tchèque⁸: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 6, paragraphe 2, de l'article 7, paragraphe 3, de l'article 11 et de l'article 30, paragraphe 5, de la directive 2001/14/CE;
- Allemagne⁹: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE, de l'article 4, paragraphe 2, de l'article 6, paragraphe 2, de l'article 7, paragraphe 3, de l'article 8, paragraphe 1, de l'article 14, paragraphe 2, et de l'article 30, paragraphe 4, de la directive 2001/14/CE, en conjonction avec l'article 10, paragraphe 7 de la directive 91/440/CEE;
- le Portugal¹⁰: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 91/440/CEE (telle que modifiée par la directive 2001/12/CE), de l'article 7, paragraphe 3, de la directive 91/440/CEE, et de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2001/14/CE;

³ SEC(2009)1687.

⁴ COM(2009)676.

⁵ Affaire C-625/10, plainte déposée le 29 décembre 2010 — Commission européenne contre République française.

⁶ Affaire C-528/10, plainte déposée le 15 novembre 2010 — Commission européenne contre République hellénique.

⁷ Affaire C-627/10, plainte déposée le 29 décembre 2010 — Commission européenne contre République de Slovénie.

⁸ Affaire C-545/10, plainte déposée le 23 novembre 2010 — Commission européenne contre République tchèque.

⁹ Affaire C-556/10, plainte déposée le 26 novembre 2010 — Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne.

¹⁰ Affaire C-557/10, plainte déposée le 29 novembre 2010 — Commission européenne contre République portugaise.

- la Pologne¹¹: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE, de l'article 4, paragraphe 2, de l'article 6, paragraphes 1, 2 et 3, de l'article 7, paragraphe 3, de l'article 8, paragraphe 1, et de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14/CE;
- l'Autriche¹²: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE telle que modifiée, de l'article 4, paragraphe 2, et de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14/CE;
- la Hongrie¹³: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de l'annexe II de la directive 91/440/CEE telle que modifiée, de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de l'article 7, paragraphe 3, de l'article 11 et de l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2001/14/CE;
- l'Espagne¹⁴: pour ne pas avoir respecté ses obligations au titre de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 11, paragraphe 2, de l'article 14, paragraphe 1, et de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2001/14/CE, et de l'article 10, paragraphe 7, de la directive 91/440/CEE du Conseil.

3.2. Analyse du degré d'indépendance

Dans le passé, la Commission a exprimé des inquiétudes quant à tous les modèles, sauf celui de séparation complète décrit ci-dessus. En particulier, elle a entamé plusieurs procédures d'infraction contre certains États membres au sujet de la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, notamment des procédures contre 11 États membres concernant la séparation de la gestion de l'infrastructure de l'activité ferroviaire et l'indépendance des fonctions essentielles.

Le but de la séparation verticale est de créer l'indépendance nécessaire pour garantir un accès non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires nationales. L'inquiétude exprimée par la Commission et d'autres porte sur le fait que les modèles structurels adoptés ne garantissent pas de manière satisfaisante la non-discrimination. Par exemple, le modèle d'intégration partielle a pour résultat des liens forts, stratégiques et commerciaux entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique, les deux devant rendre des comptes à un propriétaire commun. Il peut être difficile de défaire ces liens uniquement au moyen d'une régulation indépendante, quelle que soit la force des pouvoirs du régulateur, notamment en raison des problèmes d'asymétrie des informations et de surveillance efficace de l'accès des tiers. Dans ces circonstances, la concurrence sera généralement lente à se développer et pourrait ne pas se développer du tout.

¹¹ Affaire C-512/10, plainte déposée le 29 novembre 2010 — Commission européenne contre République de Pologne.

¹² Affaire C-555/10, plainte déposée le 26 novembre 2010 — Commission européenne contre République d'Autriche.

¹³ Affaire C-473/10, plainte déposée le 29 septembre 2010 — Commission européenne contre République de Hongrie.

¹⁴ Affaire C-483/10, plainte déposée le 6 octobre 2010 — Commission européenne contre Royaume d'Espagne.

L'étude Railimplement menée pour la Commission européenne¹⁵ a décrit plusieurs tests de l'indépendance des fonctions essentielles. Ils sont décrits dans le tableau ci-dessous, tiré du rapport Railimplement.

Tableau 2: Indicateurs de la répartition indépendante des capacités

MESURE
L'entreprise ferroviaire historique et l'organisme qui alloue les capacités, ou leur société holding, ont-ils des membres du conseil d'administration en commun? À savoir, certains membres du conseil d'administration siègent-ils au sein de la société holding et de l'entreprise ferroviaire ou du gestionnaire de l'infrastructure ou y a-t-il des membres qui siègent à la fois au conseil d'administration de l'entreprise ferroviaire et du gestionnaire de l'infrastructure?
L'entreprise ferroviaire historique et l'organisme qui alloue les capacités sont-ils hébergés dans le même bâtiment?
L'opérateur historique effectue-t-il certaines des tâches du gestionnaire de l'infrastructure sur le réseau principal?
L'entreprise ferroviaire historique contrôle-t-elle l'accès aux capacités du gestionnaire de l'infrastructure, telles que les dépôts et les terminaux?

Source: Steer Davies Gleave (2006)

Le tableau ci-dessous décrit les résultats d'un exercice sur la base de ces tests, effectué dans le cadre de Railimplement. Cette note a mis à jour le tableau ci-dessous, le cas échéant, pour refléter les circonstances actuelles. Steer Davies Gleave pense que ces critères sont pertinents pour chercher à comprendre l'indépendance et la non-discrimination et estime qu'ils continuent d'expliquer pourquoi le premier paquet n'a pas eu l'impact escompté sur la garantie de l'accès non discriminatoire et l'encouragement de la concurrence dans la fourniture de services ferroviaires.

¹⁵ Steer Davies Gleave (2006), *Railimplement: The implementation of the EU Directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC in Member States*, Londres.

Tableau 3: Indépendance: résultats de l'analyse Railimplément

	Membres communs des conseils d'administration	Bureaux dans le même bâtiment	L'opérateur historique exerce des tâches de gestion de l'infrastructure	L'opérateur historique contrôle l'accès à certaines infrastructures
Autriche	Oui	Non	Non	Oui
Belgique	Oui	Non	Non	Non
République tchèque	Non	Non	Oui	Oui
Danemark	Non	Non	Non	Non
Estonie	Non	Oui	Oui	Oui
Finlande	Non	Non	Non	-
France	Non	Non	Oui	Oui
Allemagne	Non	Non	Non	Oui
Grande-Bretagne	Non	Non	Non	Non
Grèce	Non	Oui	ND	ND
Hongrie	Oui	Oui	Oui	Oui
Irlande	Oui	Oui	ND	ND
Italie	Non	Oui	Non	Oui
Lituanie	Oui	Oui	Oui	Oui
Luxembourg	Oui	Oui	Oui	Oui
Pays-Bas	Non	Non	Non	Non
Norvège	Non	Non	Non	Non
Irlande du Nord	Oui	Oui	ND	ND
Pologne	Non	Non	Oui	Oui
Portugal	Non	Non	Non	Oui
Slovaquie	Non	Non	Non	Oui
Slovénie	Oui	Oui	Non	Non
Espagne	Non	Non	Non	Non
Suède	Non	Non	Non	Non
Suisse	Oui	Non	Non	Oui

Notes: la Bulgarie et la Roumanie ne sont pas incluses car elles ne faisaient pas partie de l'étude originale. Données non disponibles pour la Lettonie

Source: Steer Davies Gleave (2006)¹⁶

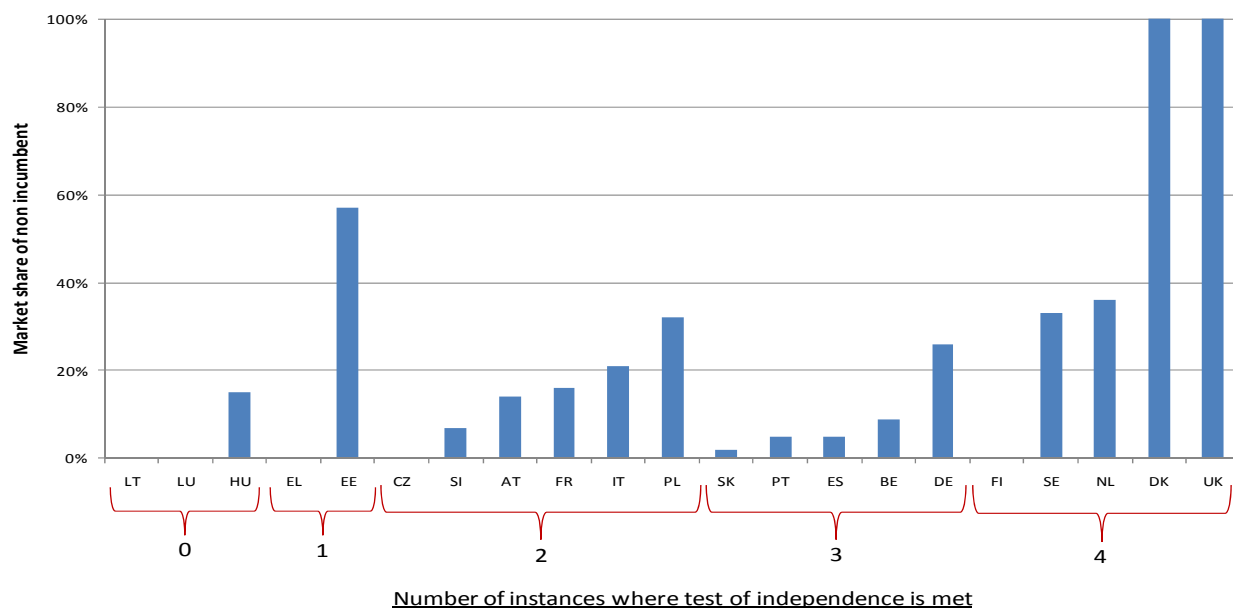
¹⁶ Données mises à jour en février 2011 par recherche documentaire et entretiens téléphoniques.

Sur la base de ces résultats, l'étude Railimplement est arrivée aux conclusions suivantes:

- l'incidence de membres communs dans les conseils d'administration et la manière dont les entreprises ferroviaires historiques effectuent les tâches de gestion des infrastructures sont particulièrement inquiétantes car elles tendent à nuire à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure et de l'entreprise ferroviaire historique. C'est également vrai lorsque la société de holding (dans un modèle partiellement intégré) peut nommer le directeur exécutif du GI et de l'EF, comme par exemple en Italie;
- lorsque la répartition des capacités du gestionnaire de l'infrastructure est effectuée par l'entreprise ferroviaire, il existe clairement un risque de distorsion de cette répartition en faveur de cette entreprise. Si les auteurs n'ont pas pu faire de commentaires sur la légalité de cette pratique, ils estiment qu'il est difficile de la concilier avec les dispositions de la législation de l'UE;
- les autres problèmes concernant le partage des bureaux et la gestion des autres infrastructures doivent également être abordés car ils tendent à nuire à la confiance en l'indépendance de ce gestionnaire de l'infrastructure;
- lorsque l'opérateur historique et l'organisme qui alloue les capacités ont des bureaux dans le même bâtiment, il existe un risque d'interaction inappropriée entre eux (même si le fait que les deux organismes travaillent dans le même bâtiment n'est pas nécessairement une preuve d'une telle interaction).

La figure 9 présente la part de marché des EF non historiques par rapport au nombre d'États membres ayant réussi le test d'indépendance concerné figurant au tableau 3 (indiqué par le mot "non" dans la colonne concernée). Hormis dans les pays totalement libéralisés comme le Danemark, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, il n'y a aucune corrélation claire entre la part de marché des EF non historiques et le degré de séparation des anciennes entreprises ferroviaires nationales. On pourrait s'attendre à ce qu'à l'avenir, la tendance soit à l'augmentation de la fragmentation du marché ferroviaire lorsque les nouveaux entrants y auront accès. Toutefois, actuellement, l'ampleur de l'accès varie en fonction des ÉM.

Figure 9: Part des opérateurs non historiques dans les États membres et degré de séparation



Par de marché de l'opérateur non historique	Nombre de cas où le test d'indépendance est réussi
---	--

Source: Commission européenne (2009); Steer Davies Gleave (2006), IBM (2006)¹⁷

En conséquence, l'indépendance et la non-discrimination restent inquiétantes dans le secteur. Dernièrement, certains États membres se sont attachés à résoudre ces questions pour garantir le respect des exigences de la Commission. Par exemple, les auteurs sont conscients que certains ont cherché à "protéger" leurs activités de répartition des capacités en érigeant un mur de séparation, dans le même bâtiment, entre la division "accès" et le reste des activités du GI, l'accès étant uniquement autorisé via une porte à code. Toutefois, ces accords n'empêchent pas le personnel d'interagir de manière informelle dans les parties communes du bâtiment.

En outre, dans certains cas, le personnel travaillant pour un organisme public est encore payé par un autre organisme (voire le GI), ce qui pose à nouveau des questions sur l'indépendance du GI et de l'EF concernés.

La question de l'indépendance est discutée plus en détail au chapitre suivant dans le contexte d'un examen plus détaillé de la relation entre la libéralisation et la séparation.

¹⁷ Voir note de bas de page n° 15.

4. L'IMPACT DE LA SÉPARATION

L'impact de la mise en œuvre du premier paquet dans différents États membres varie considérablement, notamment à cause des différents modèles de séparation adoptés. Ce chapitre aborde des exemples de l'impact de la séparation dans un sous-ensemble d'États membres. En particulier, les pays suivants ont été examinés:

- Grande-Bretagne (GB)¹⁸;
- Suède;
- Pays-Bas;
- Italie; et
- France.

Nous avons choisi au moins un État membre pour chaque modèle défini au chapitre 3, sauf pour le modèle d'intégration complète (qui ne respecte pas les exigences des directives lorsqu'il n'y a pas d'indépendance de la répartition des capacités), pour illustrer les divers modèles. Lors de l'examen des modèles adoptés dans chaque cas, les aspects économiques (coûts et avantages associés au type de séparation), les questions opérationnelles liées aux différentes approches de la séparation et toute implication pour la sécurité et l'impact sur les utilisateurs ultimes ont été pris en compte.

4.1. Étude de cas: Grande-Bretagne

4.1.1. Contexte de la séparation

La séparation verticale en Grande-Bretagne découle de la loi de 1993 sur le transport ferroviaire et donc, du moins au début, n'a pas été dictée par les exigences spécifiques du premier paquet. L'industrie a été restructurée dans le cadre d'une politique de la concurrence "pour" le marché (franchisage des services OSP) ainsi que "dans" le marché (grâce au "libre accès"). La restructuration a touché les éléments suivants:

- le transfert de la propriété du matériel roulant pour passagers vers des sociétés de matériel roulant (ROSCO) indépendantes des EF, permettant aux EF de concurrencer et de reprendre les franchises existantes sans acquérir ou fournir leur propre matériel roulant;
- une politique réglementaire de modération de la concurrence, limitant la capacité des opérateurs de transport de passagers de concurrencer directement les services franchisés; et
- dans le cadre de cette politique, l'encouragement des opérateurs franchisés à fournir, sur une base commerciale, des services allant au-delà de ceux spécifiés dans les OSP.
- En l'absence d'une concurrence étendue sur le marché, les niveaux de prix et de service étaient réglementés par le contrat de franchise.

¹⁸ En ce qui concerne le Royaume-Uni, nous nous sommes concentrés sur la principale entreprise ferroviaire nationale en Grande-Bretagne, étant donné que c'est elle qui a entièrement mis en œuvre les exigences du premier paquet ferroviaire. Nous n'avons pas pris en considération le réseau ferroviaire plus petit d'Irlande du Nord, qui reste intégré.

Avec la séparation de la gestion des infrastructures des activités ferroviaires et la création d'un grand nombre d'entreprises de transport de passagers et de fret, les opérateurs de services aux passagers ont été privatisés par l'octroi, sur une base concurrentielle, de "franchises géographiques". Depuis le début de ce processus, plusieurs nouveaux entrants ont commencé à fournir des services de niche en libre accès.

Les opérations de fret ont été privatisées à la suite de la restructuration. Le marché du fret est désormais dominé par un grand opérateur, même si un petit nombre de nouveaux entrants ont acquis une certaine part de marché. Le marché des passagers a également vécu une consolidation substantielle ces dernières années, qui a également été accompagnée par l'entrée de la Deutsche Bahn au moyen d'acquisitions sur les marchés du transport de fret et de passagers.

Railtrack a été créé sur la base de l'entreprise de gestion de l'infrastructure de British Rail en 1994 et a ensuite été privatisé. Vu les difficultés financières et les inquiétudes relatives à la sécurité (accident d'Hatfield en 2000), la société a été mise sous administration judiciaire en 2001 et ses activités ont été reprises par Network Rail, une société à responsabilité limitée par garanties, l'année suivante. Network Rail, entité du secteur privé, n'a pas d'actionnaires et est géré par des membres représentant les intérêts de l'industrie ferroviaire, au sens large.

4.1.2. Coûts économiques de la séparation

Diverses études ont constaté une hausse significative des coûts sectoriels depuis la restructuration, et il est clair que les coûts globaux sont significativement plus élevés qu'avant la privatisation du secteur ferroviaire britannique au milieu des années 1990. Toutefois, les études indiquent également que les raisons de la hausse sont multiples et complexes et qu'elles ne résultent pas de la séparation verticale à elle seule. Smith (2004) détermine les principales hausses de coûts au cours de la période couvrant la pré-privatisation jusqu'en 2001-2002, tel qu'illustré au tableau ci-dessous.

Tableau 4: Évolution des coûts en Grande-Bretagne

	Unités	Moyennes annuelles		
		Pré-privatisation ^a	Post-privatisation - pré-Hatfield	Post-privatisation--- post-Hatfield
		1963 à 1992-1993	1993-1994 à 1999/2000	2000-2001 à 2001-2002
Données sur les coûts				
Coût total en espèces	GBP réel ^b	6 095	5 633	8 419
Prix des inputs				
Travail	GBP réel	16 318	25 200	28 740
Carburant	GBP réel	257,7	139,1	139,6
Matériel et Capex	Indice (1963=100)	95,7	89,6	93,0
Outputs finaux/taille du réseau				
Total des km ferroviaires	milliers	405 048	410 560	467 872
Passager-km	milliers	335 514	381 463	431 550
Tonne-km de fret	millions	19 757	15 366	18 750

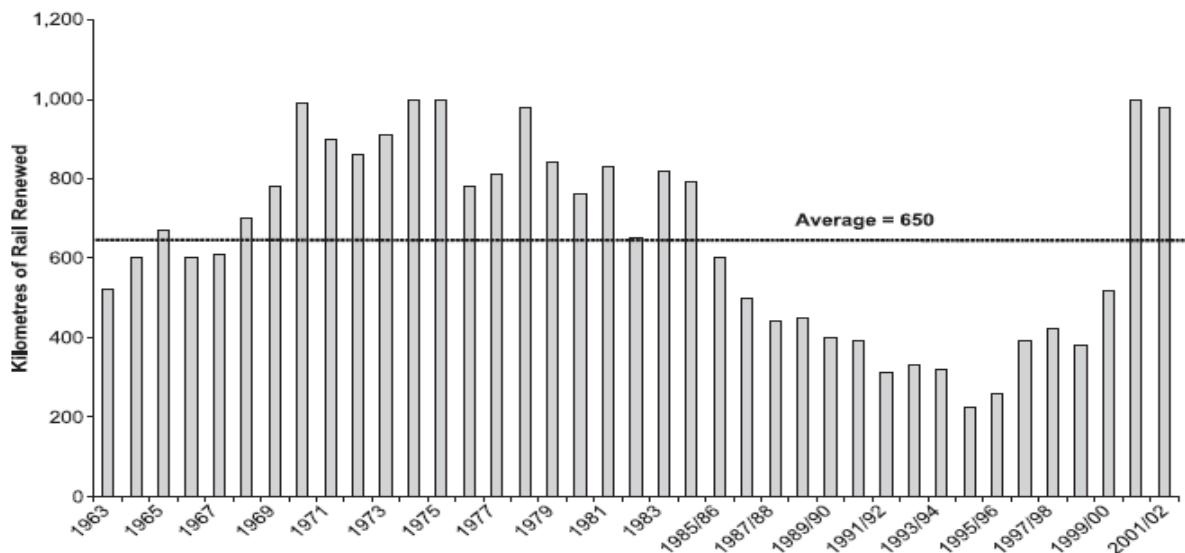
Kilomètres de voies	KM	37 193	32 704	32 757
Outputs intermédiaires Km de voies	nombre	694	359	990
Mesures de qualité Rails cassés ^e	nombre	745	772	621
Performance des trains	% à temps	88,1	90,0	81,5
Victimes parmi les passagers ^g	nombre	42	22	16

Source: Smith (2004)

Notes: (a) 1992-1993 est la dernière année avant que l'impact de la privatisation se fasse sentir; (b) valeurs financières au prix de 2001-2002, basées sur l'IPD; (c) prix du travail par personne; prix du carburant par tonne-équivalent-pétrole; (d) voir figure 2 dans Smith (2004); (e) les séries de données débutent en 1969; (f) les séries de données débutent en 1974. La performance est une mesure composite des données sur la ponctualité et la fiabilité publiées par British Rail; (g) les données débutent en 1964.

Ce tableau confirme la hausse substantielle des coûts depuis la restructuration et la privatisation, mais souligne le fait qu'elle s'est concentrée dans la période 2000-2001 à 2001-2002. Cela correspond à l'idée que les coûts ont été artificiellement contenus, avant et après la privatisation, par un sous-investissement systématique dans le secteur ferroviaire pendant de nombreuses années. La hausse des coûts à partir de 2000 a reflété la nécessité d'aborder le retard d'investissement majeur, dû en grande partie à l'accident d'Hatfield en octobre 2000, et la nécessité de procéder à des travaux majeurs de renouvellement dans tout le réseau. Le schéma des renouvellements depuis 1963 est illustré à la figure ci-dessous. Notez que le déclin significatif des activités de renouvellement a déjà commencé avant la séparation verticale et la privatisation de Railtrack.

Figure 10: Kilomètres de voie par année d'installation – Grande-Bretagne



Kilomètres de rails renouvelés

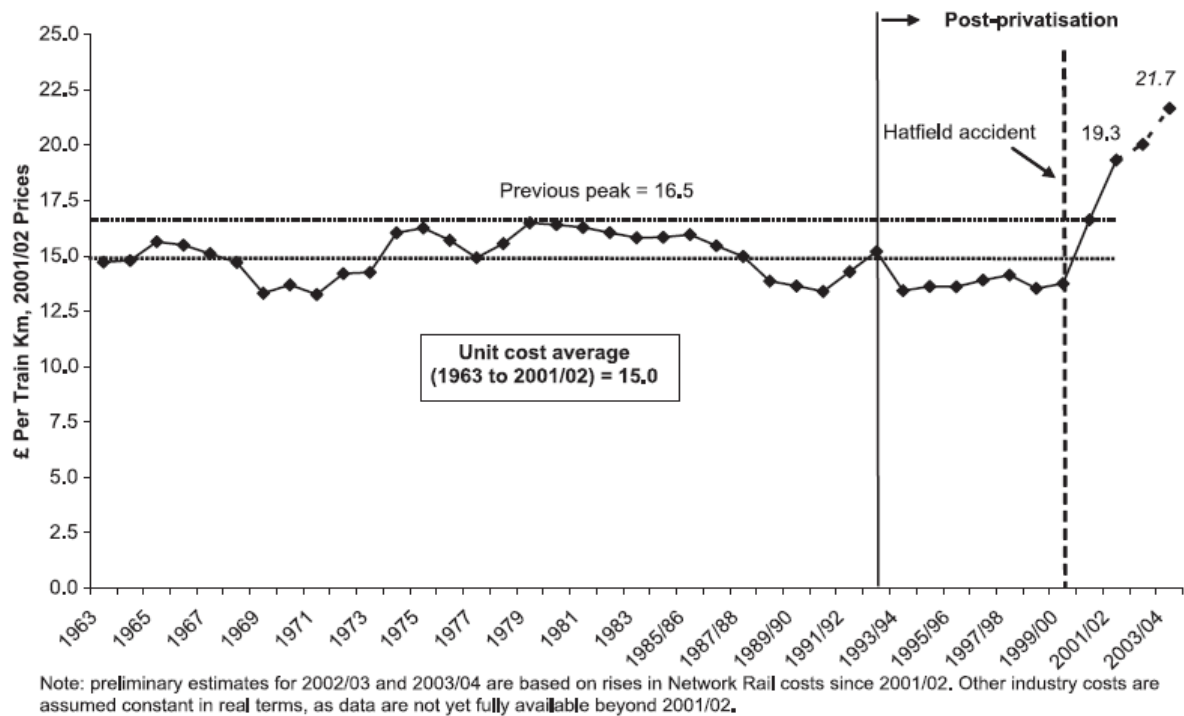
Moyenne = 650

Source: Smith (2004)

Note: Les données sont utilisées comme données de substitution pour les volumes annuels de renouvellement. Toutefois comme certaines des voies placées dans les premières années de l'échantillon, par exemple les années 1960, pourraient désormais avoir été remplacées, ces séries de données pourraient sous-estimer le niveau réel de volumes de renouvellement au cours de cette période. Ce graphique est tiré du Network Rail's 2003 Business Plan, mais a été complété par des données sur les volumes réels de renouvellement des voies tirées de Railtrack's Annual Returns pour certaines des années post-séparation.

Cet avis est également soutenu par les données sur les coûts sectoriels par train-km. Ceux-ci étaient bien supérieurs à 15 livres par train-km entre le milieu des années 1970 et le milieu des années 1980, ont ensuite diminué jusqu'à l'année de l'accident d'Hatfield, et sont enfin passés à plus de 19 livres par train-km (Smith, 2004). Ce phénomène est illustré à la Figure 11.

Figure 11: Coûts totaux du secteur du rail par train-km



GBP par train-km, aux prix de 2001-2002	Pic précédent = 16,5	Post-privatisation
	Coût unitaire moyen (de 1963 à 2001-2002) = 15,0	Accident d'Hatfield
Note: les estimations préliminaires pour 2002-2003 et 2003-2004 se basent sur la croissance des coûts de Network Rail depuis 2001-2002. Les autres coûts sectoriels sont réputés constants en valeur réelle, étant donné que les données ne sont pas encore totalement disponibles après 2001-2002.		

Source: Smith (2004)

Dernièrement, le ministère britannique des transports a lancé un examen du retour sur investissement dans le secteur du rail, sous l'égide de Sir Roy McNulty et conjointement parrainé par le ministère et l'Office of Rail Regulation. Au moment de la rédaction de cette note, Sir Roy n'avait pas publié son rapport final, mais ses constatations ont entre-temps souligné plusieurs causes importantes de l'escalade des coûts sectoriels depuis la privatisation. Elles sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5: Principales causes de l'évolution des coûts post-privatisation - Grande-Bretagne

Catégorie	Montant	Description
Coûts du fonctionnement des trains	1,4 Mrd GBP	0,7 Mrd GBP sont liés à la croissance de train-km, le restant étant en partie sans doute dû à une hausse des outputs comme l'amélioration des performances. La concurrence entre les soumissionnaires franchisés a aidé à contenir les coûts, même si certains éléments des coûts opérationnels, notamment les salaires des conducteurs, ont augmenté substantiellement.
ROSCO	0,3 Mrd GBP	Tout ce montant peut être lié à l'augmentation de train-km.
Opération et maintenance des infrastructures	0,2 Mrd GBP	Une petite partie de ce montant devrait être due à la croissance du volume (< 0,1 Mrd GBP).
Renouvellement de l'infrastructure	2,0 Mrd GBP	1,3 Mrd GBP en raison de l'augmentation du volume des renouvellements (peu liée au trafic, mais liée pour une bonne partie au retard).
Améliorations de l'infrastructure	1,1 Mrd GBP	Cela résultera en une hausse des outputs.

Source: McNulty Rail Value for Money team, présentation au Transport Economists' Group, 24 novembre 2010.

Cette analyse indique clairement une augmentation des coûts dans l'industrie à la suite de la séparation verticale, mais cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs. En particulier, des investissements substantiels ont été faits dans les chemins de fer, surtout depuis l'accident d'Hatfield, ce qui a débouché sur une capacité accrue (aidant à répondre aux augmentations importantes du nombre de voyageurs) et en une amélioration des performances. Dans ce contexte, il convient de noter qu'à la suite de sa dernière révision des droits d'utilisation de Network Rail, l'Office of Rail Regulation a conclu que le gestionnaire de l'infrastructure était quelque 40 % moins efficace que ses homologues européens, suggérant une marge importante d'amélioration de l'efficacité au fil du temps. Toutefois, si les auteurs ne sont pas en mesure d'anticiper les résultats de l'étude McNulty, l'avis émergent dans le secteur est que cette inefficacité reflète la faiblesse de la gestion et de l'organisation de Network Rail plutôt que le résultat de la séparation verticale.

4.1.3. Impact de la séparation sur la sécurité

L'accent sur la sécurité a été renforcé ces dernières années à la suite de plusieurs accidents graves. En pratique, la sécurité s'est améliorée avant la séparation verticale et la privatisation et cette amélioration s'est poursuivie ensuite, mais la réponse politique aux accidents comme celui d'Hatfield a probablement renforcé la culture de la sécurité dans l'ensemble de l'industrie. D'après l'ORR, le nombre de blessés par milliard de passager-km a plus que diminué de moitié au cours des 15 dernières années, passant d'environ 19 en 1997 à 8 en 2008. En outre, les décès sont passés de 37 en 1990 à 20 en 2000 et 0 en 2008. S'il n'est pas possible de conclure de ces données que la séparation verticale a conduit à une amélioration de la sécurité, on peut toutefois dire qu'elle est compatible avec les niveaux de sécurité élevés et leur amélioration au fil du temps.

4.1.4. Impact sur les opérations

La séparation verticale a eu un impact fort sur les opérations quotidiennes des chemins de fer car elle a eu plusieurs nouvelles relations opérationnelles pour résultat. En particulier, la restructuration et la privatisation ont débouché sur une augmentation substantielle des relations contractuelles entre les différentes parties, comme des accords d'utilisation des voies, des accords d'utilisation des gares, des contrats de dépôt et des accords de location du matériel roulant. De l'avis de certains observateurs, ce schéma contractuel a compliqué les opérations quotidiennes et la planification à moyen et long termes en introduisant des retards dans le processus de prise de décision. Dans le même temps, il a également créé plus de certitude pour l'industrie dans certaines domaines, par exemple au niveau de l'indemnisation pour les retards et les biens d'ingénierie, tous deux soumis à des calculs d'indemnités forfaitaires et pouvant être planifiés avec une confiance raisonnable.

En dehors des obligations purement contractuelles, Network Rail et les opérateurs ferroviaires ont trouvé des moyens efficaces de collaborer en vue d'améliorer les services fournis aux passagers et aux clients des services de fret. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la fiabilité et la ponctualité, qui se sont substantiellement améliorées depuis la dislocation causée par l'accident d'Hatfield. Immédiatement après la séparation verticale, la mesure des performances publiques (pourcentage de trains arrivant dans les 10 minutes (InterCity) et 5 minutes (autres services) suivant leur horaire prévu) se situait entre 87 % et 90 %. Ce pourcentage est tombé à moins de 80 % après Hatfield, mais a depuis lors fortement augmenté, à la suite de plans conjoints d'amélioration des performances et de la création d'une culture forte de l'amélioration des performances. La valeur de la mesure des performances publiques en 2009-2010 était de 91,5 % et certains opérateurs obtiennent régulièrement 95 %, voire plus.

4.1.5. Situation concurrentielle

La séparation verticale des chemins de fer en GB a eu un effet substantiellement positif sur la concurrence et le développement du marché, les opérateurs ferroviaires introduisant diverses innovations de services et proposant un achat compétitif à l'avance et des tarifs hors heure de pointe pour faire progresser le nombre des voyageurs. La relation entre la restructuration de l'industrie, la croissance de la demande sur le rail et la croissance économique plus large est complexe, et il ne serait pas correct d'attribuer la hausse substantielle du trafic ferroviaire au Royaume-Uni mentionnée au chapitre 2 à la séparation verticale. Toutefois, les fortes incitations accordées aux opérateurs franchisés de transport de passagers et de fret afin d'augmenter les volumes de clients ont indubitablement contribué à renforcer les tendances observées depuis la privatisation. Cela a, à son tour, aidé à soutenir la croissance économique dans le pays.

4.1.6. Impact sur les utilisateurs

Le nombre de passagers du rail a augmenté substantiellement depuis la séparation verticale, même à la suite de la récente récession économique. Les clients du transport ferroviaire de fret ont un choix plus large de fournisseurs, même si la croissance apparente du transport de fret mesurée en tonne-kilomètre est au moins partiellement le résultat du transport de charbon sur de plus longues distances, tel que mentionné au chapitre 2.

En même temps, les passagers ont assisté à une croissance substantielle des prix moyens ces dernières années, équivalente à 19 % de croissance réelle entre 1995 et 2010.

Toutefois, cette moyenne masque des variations substantielles, avec des prix classe standard longue distance non régulés augmentant de plus de 47 % sur la même période et les prix classe standard longue distance régulés augmentant de 0,2 %.¹⁹ Les prix de vente à l'avance très compétitifs mentionnés plus haut ont été facilités par l'introduction de techniques de gestion des rendements plus sophistiquées sur les services InterCity. En outre, les innovations de services comme le wifi et l'information en temps réel sur les trains, si elles sont clairement influencées par le développement technologique, ont été introduites par divers opérateurs en réponse à la demande de marché.

4.1.7. Conclusions sur l'étude de cas britannique

On peut conclure que le cas de la GB illustre bien certains des avantages de la séparation verticale décrite plus haut. Au Royaume-Uni, l'introduction d'appels d'offres pour des franchises a aidé à stimuler la croissance du marché et encouragé les innovations de services ainsi que les éléments limitant l'assiette des coûts. En outre, même si les coûts ont augmenté de manière substantielle depuis 2000, cela reflète en partie l'accroissement des investissements en réponse aux effets des politiques antérieures sur les activités de renouvellement. Toutefois, l'étude McNulty a conclu que les coûts sectoriels étaient excessifs, en partie en raison des complexités et des inefficacités introduites par le schéma contractuel mis en place au moment de la privatisation. Il est possible que l'étude conclue qu'une restructuration accrue de l'industrie est nécessaire pour répondre à ce problème, même si rien ne suggère que la séparation verticale est une cause fondamentale de l'escalade des coûts de ces dernières années.

4.2. Étude de cas: Suède

4.2.1. Contexte de la séparation

La Suède a été une pionnière de la séparation verticale dès 1988, avec la séparation entre la gestion de l'infrastructure (Banverket) et les activités (SJ). Les deux sont restées aux mains du public et, au départ, SJ est resté le fournisseur monopolistique de services ferroviaires. SJ détient toujours un monopole sur tous les services opérant au-delà des frontières de comté qu'il choisit d'exploiter commercialement. La séparation a été suivie par la dérégulation du secteur, les nouveaux entrants gagnant une part dans le marché des passagers grâce à des appels de services concurrentiels dans les comtés et dans le secteur du fret en reprenant les flux de niche. Les subventions publiques sont fournies à Banverket dans le cadre d'un contrat de gestion du réseau. La subvention couvre les coûts non couverts par les droits d'utilisation, fixés à un coût social marginal.

4.2.2. Coûts économiques de la séparation

L'impact économique de la séparation verticale des chemins de fer en Suède a été examiné par Nilsson (2002) afin de comprendre l'évolution des transferts entre l'État et le secteur du rail. Les résultats de cette analyse, décrits plus bas, indiquent qu'après la séparation, on a assisté à une augmentation du coût des chemins de fer, comme au Royaume-Uni, principalement dicté par les investissements. En effet, le tableau suggère que les coûts associés à l'opération quotidienne des chemins de fer verticalement séparés sont minimaux et qu'il y a des bénéfices à long terme liés à l'introduction de ce type de structure sectorielle.

¹⁹ *National Rail Trends 2009-2010* publié par l'Office of Rail Regulation.

Tableau 6: Évolution des coûts post-privatisation – Suède

Mil. SEK	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Subvention opérationnelle pour le réseau	1409	1395	1474	1245	1404	1015	842	707
Coûts d'investissement	578	882	879	3195	3858	4513	5791	7213
Transfert du secteur à l'État	-125	0	0	-751	-729	-675	-681	-659
Évolution nette totale	1862	2277	2353	3689	4533	4853	5952	7261
Évolution nette (aucun investissement)	1284	1395	1474	494	675	340	161	48

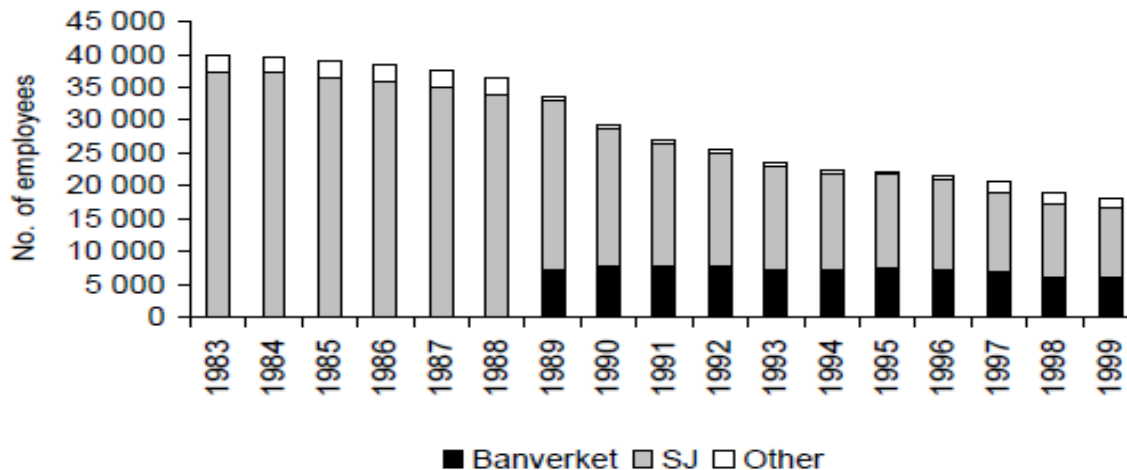
Source: Nilsson (2002)

4.2.3. Impact de la séparation sur la sécurité

La séparation n'a eu aucun impact décelable sur la sécurité en Suède. Les chemins de fer suédois connaissaient déjà un niveau élevé de sécurité, et la séparation et la restructuration n'ont eu aucun effet observable sur le nombre des victimes.

4.2.4. Impact sur les opérations

Depuis la privatisation, on a assisté à une réduction substantielle du nombre total de travailleurs du secteur du rail, comme le montre la figure ci-dessous. Cela a également été accompagné par une baisse du nombre de services fournis par SJ ainsi que par une réduction du matériel roulant à sa disposition.

Figure 12: Variation du nombre de travailleurs - Suède


Bankverket	SJ	Autre
------------	----	-------

Source: Nilsson (2002)

La séparation verticale n'est pas considérée comme un obstacle à une coordination efficace. La performance des trains s'est en réalité améliorée depuis la séparation, en particulier grâce à un changement de gestion chez SJ et Banverket, veillant à garantir que la relation avec les clients constitue l'aspect le plus important des activités.

4.2.5. Situation concurrentielle

Même si au départ il n'était pas ouvert à la concurrence, le marché suédois a maintenant bénéficié de l'entrée de nouveaux opérateurs de transport de fret et de passagers introduisant de nouveaux services et améliorant la qualité de services. Ces dernières

années, on a assisté à une consolidation du marché, mais rien ne montre que cela ait conduit à une réduction significative de la concurrence.

4.2.6. Impact sur les utilisateurs

Un des principaux indicateurs de l'impact sur les utilisateurs est la performance des chemins de fer. Il convient de noter que la performance des services aux passagers s'est améliorée depuis la séparation verticale, le pourcentage des trains de passagers à l'heure passant à plus de 90 %. Toutefois, la performance des trains de marchandises a légèrement baissé.

4.2.7. Conclusions sur l'étude de cas suédoise

La Suède a une longue histoire de séparation verticale. En effet, elle a été une pionnière dans la restructuration majeure qui s'est opérée au sein du secteur du rail. La dérégulation progressive des opérations de fret et de passagers a conduit à l'entrée sur le marché et au développement d'une industrie plus compétitive. En particulier, la qualité des services aux passagers s'est améliorée et les clients de fret disposent d'un choix élargi, même si SJ et Green Cargo restent les opérateurs dominants sur le marché. Aucun problème de coordination n'est apparu; à l'inverse, les performances se sont améliorées et les retards ont été réduits depuis la séparation.

4.3. Étude de cas: Pays-Bas

4.3.1. Contexte de la séparation

La séparation verticale du secteur du rail aux Pays-Bas a débuté à la fin des années 1990. Après l'adoption du premier paquet, l'entreprise ferroviaire autrefois complètement intégrée a été divisée en plusieurs entités. Une séparation institutionnelle complète entre le gestionnaire de l'infrastructure et le principal opérateur ferroviaire a été effectuée en 2002, lorsque NS a abandonné le contrôle du trafic, la gestion de l'infrastructure et la planification, fonctions exercées aujourd'hui par une nouvelle organisation, ProRail.

Le succès ou l'échec de la séparation a fait l'objet de nombreux débats. Mulder et al. (2005) maintiennent que la concurrence sur les voies dans le marché des passagers a échoué. La concurrence dans le transport des passagers a été limitée aux services régionaux, soumis à des appels d'offres concurrentiels, alors que les services nationaux sont fournis dans le cadre d'une concession unique octroyée à l'entreprise publique Nederlandse Spoorwegen (NS) jusqu'en 2015. À l'inverse, la concurrence a été une réussite dans le marché du fret, plusieurs opérateurs fournissant des services sur le réseau.

4.3.2. Coûts économiques de la séparation

Au début des années 1990, d'après les indications de la Commissie Wijffels (1992), le gouvernement néerlandais a progressivement réduit les transferts dans le secteur du rail. Cette décision s'expliquait par le fait que le transport de passagers devait devenir une activité commerciale non subventionnée, tandis que le développement et la gestion de l'infrastructure devaient rester de la responsabilité du gouvernement (van de Velde et al., 2009).

Au cours de la première phase de la réforme (1995-2000), la direction de NS a essayé d'améliorer l'efficacité en réponse au premier point d'un programme de six ans 1994-2000 établi par le gouvernement néerlandais (OCDE, 1998). Toutefois, Mulder et al. (2005) affirment que la compréhension initiale de la direction de NS des besoins d'investissement et de maintenance des chemins de fer était inadéquate et que cela a eu des impacts négatifs sur le réseau à court et moyen termes. Par exemple, la ponctualité des trains a chuté fortement à un niveau ne satisfaisant pas aux exigences du gouvernement (van de Velde, 2009). D'après Mulder et al. (2005), cela était lié d'une part aux retards dans la maintenance du réseau, et d'autre part à des investissements inadéquats dans le matériel roulant, les deux problèmes résultant d'incertitudes dans les décisions politiques dans les années qui ont suivi immédiatement la réforme.

Mulder et al. (2005) indiquent également qu'un accent suffisant a été mis sur l'amélioration de l'efficacité technique de l'industrie, et la baisse de financement résultant de la réduction des transferts publics a donc été couverte par des augmentations de tarifs plutôt que par l'amélioration de l'efficacité.

En outre, la relation entre le gestionnaire de l'infrastructure et le principal opérateur était parfois tendue en l'absence d'incitations contractuelles et financières adéquates entre les parties, ce qui a conduit à des effets négatifs supplémentaires comme l'interruption des services ferroviaires et le développement d'une culture "du reproche" (Mulder et al. 2005). Ces dernières années, la situation s'est considérablement améliorée, le niveau de performance revenant aux niveaux satisfaisants d'avant la séparation.

Les rapports annuels du gestionnaire de l'infrastructure (ProRail) et de l'entreprise ferroviaire historique (NS) indiquent une tendance continue en matière de recettes et de coûts dans le secteur ferroviaire. Le tableau montre que les coûts du gestionnaire de l'infrastructure ont progressivement augmenté ces dernières années, passant de légèrement plus d'un milliard d'euros en 2003 à près de 1,5 milliard d'euros en 2009. Les coûts de NS ont suivi une tendance similaire, au moins depuis 2006 lorsque les données pertinentes ont été pour la première fois disponibles. Les deux entreprises ont généralement subi une baisse de profits entre 2006 et 2009, même si les deux ont été rentables sur cette période.

Tableau 7: Recettes et coûts de ProRail et NS – Pays-Bas

Millions d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes de ProRail	1029	1129	1197	1260	1330	1464	1476
Coûts du fonctionnement de ProRail	1023	1106	1190	1229	1300	1463	1459
Recettes de NS	-	-	-	3846	4040	4253	4596
Coûts du fonctionnement de NS	-	-	-	3536	3685	3925	4435
Bénéfices de ProRail	6	23	7	31	30	1	17
Bénéfices de NS	-	-	-	310	355	328	161

Source: Rapports annuels de ProRail et NS.

Ces tendances restent cohérentes même si l'inflation est prise en considération (voir tableau 8 ci-dessous)²⁰.

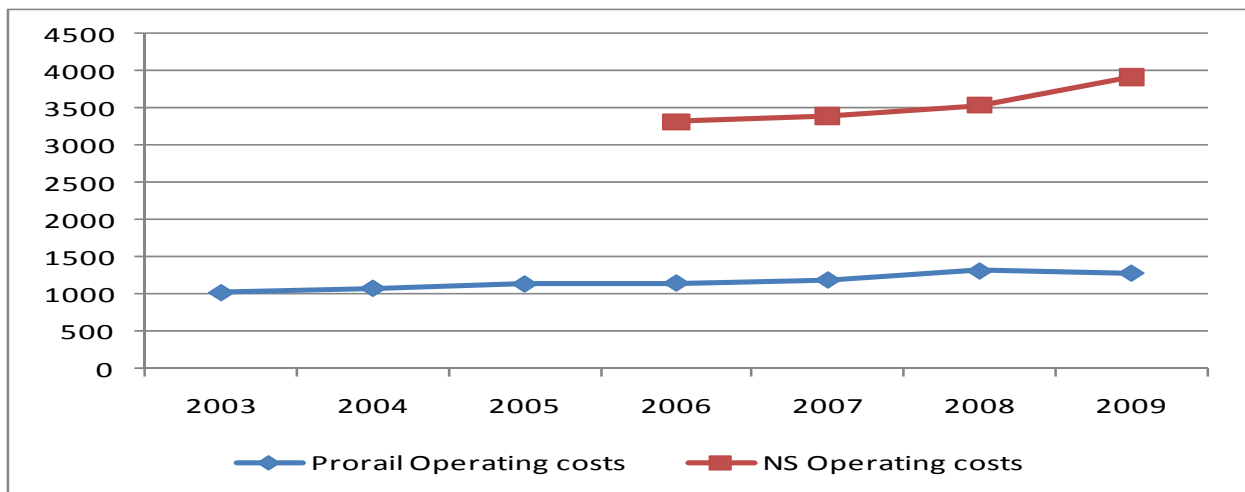
²⁰ Entre 1997 et 2010, le taux d'inflation moyen aux Pays-Bas était de 2,08 % (source: <http://www.inflation.eu/inflation-rates/the-netherlands/historic-inflation/cpi-inflation-the-netherlands.aspx>).

Tableau 8: Valeur réelle des recettes et coûts de ProRail et NS – Pays-Bas

Millions d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes de ProRail	1029	1106	1149	1185	1225	1321	1304
Coûts du fonctionnement de ProRail	1023	1083	1142	1155	1197	1320	1289
Recettes de NS	-	-	-	3616	3721	3837	4062
Coûts du fonctionnement de NS				3324	3394	3541	3920
Bénéfices de ProRail	6	23	7	29	28	1	15
Bénéfices de NS	-	-	-	291	327	296	142

Source: Rapports annuels de ProRail et NS.

Les valeurs mentionnées ci-dessus sont illustrées à la figure 13 ci-dessous; elles excluent les investissements et ne concernent que les coûts opérationnels.

Figure 13: Coûts opérationnels de ProRail et NS (indexés en valeur de 2003)

Coûts opérationnels de ProRail	Coûts opérationnels de NS
--------------------------------	---------------------------

Source: Rapports annuels de ProRail et NS.

Pour conclure, les coûts et recettes du GI et de l'EF historique ont augmenté rapidement au fil du temps. Impossible de dire si cela peut être attribué à la séparation verticale.

4.3.3. Impact de la séparation sur la sécurité

D'après Steenhuisen et de Bruijne (2009), les réformes du secteur ferroviaire ont eu un impact significatif sur la sécurité depuis la séparation (1996-2007), le nombre de signaux passés en situation de danger (*Signals Passed at Danger* - SPAD) par les trains ayant augmenté d'environ 70 % au cours de cette période. Toutefois, le nombre de SPAD a ensuite diminué de 20 % en 2008. D'après les auteurs, le découplage du secteur du rail a affecté la coopération entre les contrôleurs. Toutefois, ils maintiennent que même si la fragmentation institutionnelle réduit l'applicabilité des infrastructures de grande taille comme le réseau ferroviaire, la performance générale n'est pas nécessairement affectée.

La sécurité globale du réseau néerlandais a dans tous les cas été élevée pendant de nombreuses années. Les seuls accidents ayant fait des victimes au cours des 20 dernières années se sont produits en 1990 (deux passagers tués) et en 2009 (un conducteur tué).

4.3.4. Impact sur les opérations

Steenhuisen et de Bruijne (2009) ont également étudié les effets des réformes sur la performance opérationnelle des chemins de fer néerlandais. Ils montrent qu'au cours de la première phase du découplage, la ponctualité de NS est passée de plus de 86 % en 1999 à moins de 80 % en 2001. En outre, Mulder et al. (2005) indiquent que la fiabilité du matériel roulant et des infrastructures s'est dégradée en raison d'une rationalisation excessive, qui a débouché sur une ponctualité médiocre. Toutefois, celle-ci a une nouvelle fois augmenté après 2007, contribuant éventuellement à une croissance de 4 % du nombre de passagers en 2008.

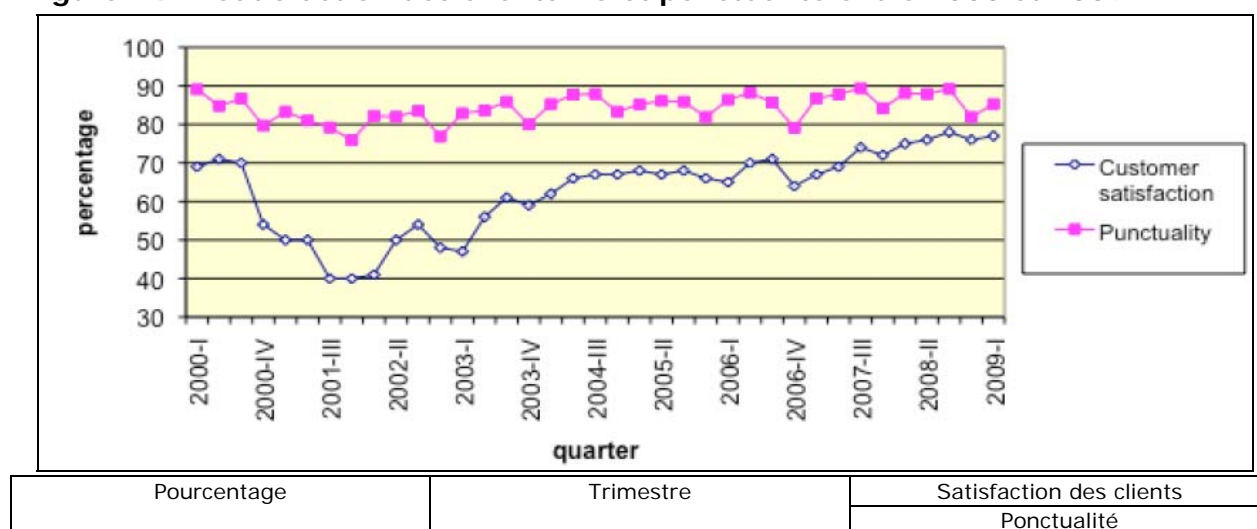
4.3.5. Situation concurrentielle

Comme mentionné plus haut, le développement de la concurrence a été limité, surtout sur le marché des passagers, même si la concurrence sur le transport de fret est plus forte et que plusieurs opérateurs différents passent désormais par le port de Rotterdam.

4.3.6. Impact sur les utilisateurs

Le principal effet des réformes structurelles mises en œuvre aux Pays-Bas a été la hausse des tarifs liée à l'indépendance financière des chemins de fer. Après une baisse initiale des performances due aux diminutions de coûts et à d'autres mesures de restructuration mises en place, la ponctualité et la fiabilité sont revenues et la capacité et la sécurité se sont également améliorées. Toutefois, au cours de la période qui a suivi la restructuration, les passagers ont subi une hausse significative des prix pour compenser les réductions de subventions et couvrir les investissements dans le matériel roulant. Comme le soulignent van de Velde et al. (2009), la satisfaction des clients a fortement reculé entre 2000 et 2001, passant de 70 % à 40 %, mais a remonté à près de 80 % en 2009. La forte croissance de la satisfaction des passagers après les premières années 2000 coïncide avec l'amélioration de la ponctualité, qui se situe entre 80 % et 90 %, et avec une offre de sièges passagers qui s'est améliorée.

Figure 14: Satisfaction des clients NS et ponctualité entre 2000 et 2009



Source: van de Velde et al. (2009)

4.3.7. Conclusions sur l'étude de cas néerlandaise

Aux Pays-Bas, les éléments montrent que la séparation verticale du secteur du rail a, après une première période de baisse des performances, soutenu les améliorations en matière de ponctualité, de fiabilité, de capacité et de sécurité. Elle a également encouragé la concurrence, en particulier dans le secteur du fret, mais aussi dans une certaine mesure dans la fourniture de services régionaux aux passagers. Si la concurrence en matière de services longue distance aux passagers a clairement été entravée par l'octroi d'une concession unique, il pourrait y avoir des possibilités d'ouverture du marché à partir de 2015. En outre, rien ne montre clairement que la séparation verticale ait conduit à une augmentation significative des coûts du gestionnaire de l'infrastructure ou du principal opérateur ferroviaire historique.

On a constaté une hausse significative des tarifs à la suite de la restructuration. Toutefois, elle est due à une modification de l'équilibre des financements, moins alimentés par les subventions publiques et puisant donc davantage dans la poche des passagers. Cette évolution reflète une décision politique visant à réduire le recours de l'industrie ferroviaire à l'argent public et à augmenter le degré d'indépendance par rapport au gouvernement. Ce n'est donc pas un résultat direct de la séparation verticale.

4.4. Étude de cas: Italie

4.4.1. Contexte de la séparation

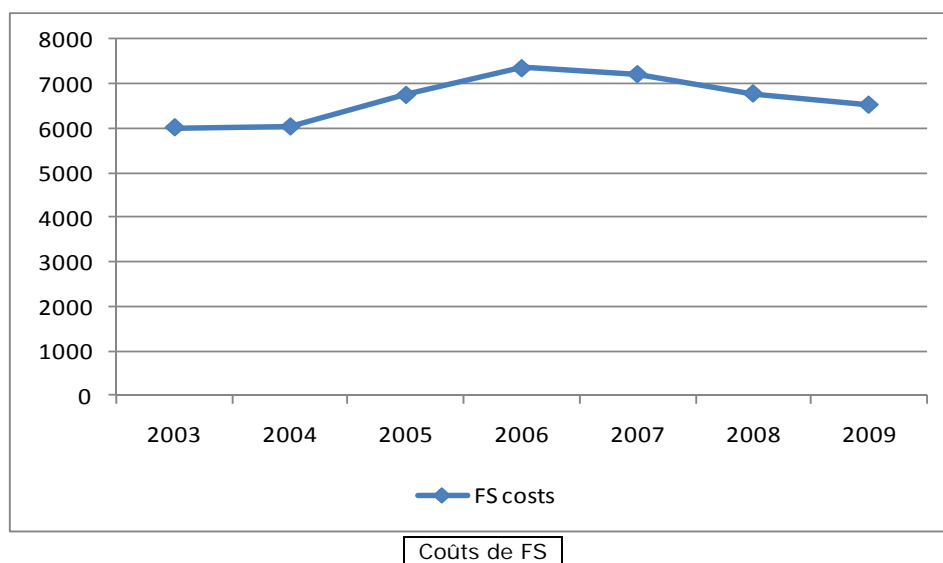
Le marché italien du rail a vécu une période de libéralisation en 2000 et 2001, avec l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs de transport de fret et de passagers. La seule limitation appliquée à cette ouverture du marché a été la réciprocité avec les pays desquels provenaient les nouveaux entrants. La libéralisation a été accompagnée d'une séparation, RFI, le GI, étant séparé de Trenitalia, l'EF, mais les deux entreprises restent dans le giron et sous le contrôle de la société de holding FS Holding. Il s'agit dès lors d'un exemple de modèle partiellement intégré.

En termes de séparation, le tableau n'a pas changé de manière significative depuis les efforts initiaux de 2000, hormis une décision de RFI de transmettre à Trenitalia la gestion de plusieurs services liés au rail qui seront examinés plus loin.

4.4.2. Coûts économiques de la séparation

Même si aucune estimation quantitative des coûts de la séparation dans les chemins de fer italiens n'a été effectuée, certains commentaires qualitatifs sur l'impact économique du processus de découplage peuvent être faits.

Si l'on se penche sur les coûts totaux du système pour les chemins de fer italiens (FS dans son ensemble), on constate qu'après une période initiale de hausse des coûts, la tendance s'est inversée depuis 2006 et les coûts ont commencé à chuter (même si en 2009, ils sont restés au-dessus du niveau de 2004). La figure 15 illustre l'évolution des coûts opérationnels de FS.

Figure 15: Coûts opérationnels de FS (indexés en valeur de 2003)

Source: Rapports annuels de FS.

Cela suggère que la séparation verticale à elle seule n'a pas conduit à une hausse significative des coûts. À l'inverse, après une période initiale au cours de laquelle les coûts ont augmenté pour plusieurs raisons (par exemple, augmentation des coûts de personnel dans le cadre d'une actualisation des contrats, fusion, réorganisation des unités commerciales, etc.), ces dernières années, le contrôle des coûts a conduit à une forte amélioration de la performance financière du secteur ferroviaire en Italie. L'entrée sur le marché ferroviaire de nouveaux opérateurs (tels que NTV) pourrait augmenter la concurrence et faire baisser encore la pression sur les coûts.

4.4.3. Impact de la séparation sur la sécurité

Les chemins de fer italiens sont historiquement parmi les plus sûrs d'Europe et la séparation a eu peu d'incidence sur le niveau perçu de sécurité. Toutefois, certains accidents graves ont eu lieu depuis la séparation, impliquant à la fois l'EF historique et les nouveaux opérateurs.

4.4.4. Impact sur les opérations

Il n'y a eu aucun impact direct sur les opérations étant donné que les performances dans le domaine des retards sont en grande partie restées constantes depuis la séparation. Ces dernières années, les passagers ont concentré leurs inquiétudes sur l'hygiène à bord du matériel roulant (surtout en ce qui concerne les services régionaux et les services autres que la grande vitesse). De la même manière, l'interruption des services a fait l'objet de commentaires virulents dans la presse. Toutefois, ces inquiétudes ne peuvent être attribuées au processus de séparation. Elles sont plutôt liées à la gestion et à d'autres manquements au sein de l'industrie. En outre, la concurrence croissante à l'avenir pourrait favoriser l'amélioration de la performance opérationnelle de l'EF historique, au bénéfice des passagers.

4.4.5. Situation concurrentielle

La séparation de 2000²¹ et la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire en 2003 ont conduit à l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs et à leur occupation d'une partie substantielle du trafic sur certains couloirs majeurs, notamment le couloir du Brenner vers l'Autriche et l'Allemagne, mais aussi sur les lignes domestiques.

Le marché du fret est très ouvert et, au premier regard, la libéralisation semble avoir été une réussite. Toutefois, les nouveaux opérateurs se sont plaint, à maintes reprises, de l'accès aux services ferroviaires. En particulier, l'opérateur historique, Trenitalia, s'est vu octroyer la gestion de plusieurs terminaux de fret par le gestionnaire de l'infrastructure, RFI, suscitant l'inquiétude que l'intégration partielle continue de nuire à l'indépendance et au comportement non discriminatoire que le premier paquet cherchait à établir.

Par contraste, on a constaté un nombre très limité d'entrées sur le marché du transport de passagers (SeaTrain) jusqu'à la fin 2009, lorsque DB, OBB et Le Nord ont lancé ensemble un service international entre Munich et plusieurs villes italiennes avec plusieurs arrêts intermédiaires au niveau national. En novembre 2010, un autre opérateur, Arenaways, a commencé à exercer ses activités entre Turin et Milan. Toutefois peu après le début des activités commerciales d'Arenaways, le régulateur italien du rail, URSF^{22,23}, a décidé que ces deux nouveaux services ne pouvaient s'arrêter à aucune gare intermédiaire en Italie étant donné que cela aurait un impact négatif sur la position économique des contrats de service public entre Trenitalia et les régions italiennes concernées. La décision fait actuellement l'objet d'un recours, mais les limitations demeurent pour Arenaways. Toutefois, la décision contre DB, OBB et Le Nord a été suspendue²⁴ tandis que l'affaire est réexaminée. Entre temps, ces opérateurs peuvent s'arrêter dans des gares intermédiaires.

Il convient de noter que les mêmes dispositions ne devraient pas affecter NTV, le nouvel opérateur à grande vitesse en libre accès qui devrait commencer ses activités de services à la fin de 2011, étant donné que les services à grande vitesse ne sont pas soumis aux contrats de services publics.

4.4.6. Impact sur les utilisateurs

La séparation n'a eu aucun effet direct sur les utilisateurs et n'a conduit à aucune augmentation des tarifs. En réalité, à la suite de la séparation, la majorité des tarifs n'ont pas évolué en termes nominaux jusqu'en 2006. Les tarifs ont ensuite augmenté à la suite de l'ouverture de nouvelles infrastructures (à grande vitesse) et afin de couvrir la chute des prix réels entre 2000 et 2006.

4.4.7. Conclusions sur l'étude de cas italienne

Le modèle italien, partiellement intégré, n'a pas eu un effet significatif sur les coûts sectoriels. Entre-temps, le marché du fret a connu de nombreuses entrées. Toutefois, les entrants se sont plaints de l'accès aux infrastructures essentielles et les conditions de la concurrence sur les marchés des passagers doivent encore être réalisées.

²¹ Décret ministériel n° 138 T du 31 octobre 2000.

²² Décision n° 589 du 9 novembre 2010.

²³ Décision n° 659 du 6 décembre 2010.

²⁴ Décision n° 671 du 10 décembre 2010 et décision n° 134 du 17 février 2011.

4.5. Étude de cas: France

4.5.1. Contexte de la séparation

En 1997, les fonctions de gestion des infrastructures de la SNCF, le fournisseur national de services ferroviaires, ont été séparées des activités de service ferroviaire grâce à la création du RFF. La SNCF conserve la responsabilité des activités ferroviaires. L'objectif de la séparation était principalement de permettre à la SNCF de se défaire de montants substantiels de dettes tout en satisfaisant aux exigences de la directive 91/440/CE.

Comme on l'a examiné plus haut, si cette séparation institutionnelle a permis la gestion indépendante des deux entreprises, le RFF a été contraint, par la loi, de sous-traiter plusieurs activités de gestion des infrastructures clés à la SNCF. Cette dernière agit désormais comme "gestionnaire de l'infrastructure délégué" (et exerce donc certaines des fonctions du gestionnaire de l'infrastructure) et le RFF, même s'il est le propriétaire de l'infrastructure, a un rôle relativement limité en matière de gestion de l'infrastructure, qui se limite largement à la planification stratégique et à la fixation des droits d'utilisation. Au cours de notre étude Railimplement²⁵ pour la Commission européenne, plusieurs parties prenantes se sont dites inquiètes que cette approche ne garantisse pas une indépendance suffisante et un accès non discriminatoire et que l'entrée sur le marché soit limitée en conséquence.

Des petits pas vers une plus grande séparation ont toutefois été faits. Les décisions concernant l'identification des voies sont effectivement prises par le RFF, même si les responsabilités en matière de fixation des horaires sont partagées par les deux entreprises (la SNCF dispose toujours d'un "organe" dans sa structure chargé de la gestion du trafic, tandis que le président est nommé par le gouvernement et non par la SNCF). En outre, le RFF peut désormais commander des améliorations des infrastructures à des sous-traitants dans le cadre de PPP plutôt qu'à la SNCF.

4.5.2. Coûts économiques de la séparation

Comme le principal objectif de la séparation en France était de réduire l'endettement de la SNCF, les analyses d'impact ultérieures ont eu tendance à se concentrer sur l'efficacité du transfert de la dette. Toutefois, certaines études ont été effectuées sur le coût total de l'industrie, dont les résultats peuvent être utilisés pour évaluer l'impact de la restructuration sur les coûts.

Filleul et al. (2001) déterminent le bénéfice total de l'industrie ferroviaire française dans l'année qui a précédé la séparation et dans les années qui ont immédiatement suivi. Les bénéfices annuels de la SNCF et du RFF sont mentionnés au tableau ci-dessous. Le tableau indique une hausse de la rentabilité, même si, considérant la diversité des facteurs qui peuvent affecter les bénéfices dans une année donnée, il est difficile de tirer des conclusions concernant l'impact de la restructuration des coûts.

²⁵ Steer Davies Gleave (2006), *Railimplement: The implementation of the EU Directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC in Member States*, Londres.

Tableau 9: Pertes et profits du RFF et de la SNCF - France

(Mrd EUR)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RFF	0,00	-2,15	-2,09	-1,57	-1,69	-1,65	-1,59	-1,42	-1,45	-0,92	-1,09	-1,57
SNCF	-2,32	-0,15	-0,11	-0,09	0,06	-0,17	0,02	0,01	0,32	0,53	0,32	0,64
RFF + SNCF	-2,32	-2,30	-2,20	-1,66	-1,63	-1,81	-1,57	-1,41	-1,13	-0,39	-0,77	-0,93

Note: Les données d'avant 2002 sont converties en euros au moyen du taux de change définitif. Une subvention de 800 millions d'euros a été octroyée au RFF en 2004 pour réduire sa dette. Afin de comparer les valeurs avant et après 2004, ce montant n'a pas été inclus dans les calculs.

Source: Filleul et al. (2001), rapports financiers de la SNCF et du RFF.

Les comptes du RFF montrent également le montant nominal versé à la SNCF pour les activités de gestion des infrastructures, comme illustré au tableau ci-dessous. Tenant compte de l'inflation et de l'expansion progressive du renouvellement des voies depuis 2007, ces données suggèrent une forte réduction des coûts réels depuis 1997.

Tableau 10: Transferts du RFF à la SNCF pour les activités de GI - France

(Mrd EUR)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coûts GI	2561	2531	2622	2617	2632	2665	2630	2638	2688	2706	2863	2950

Source: Rapports financiers du RFF.

Dans un sens, ces éléments correspondent à l'idée que la séparation verticale est cohérente avec l'amélioration de l'efficacité et peut même la soutenir. Toutefois, vu la répartition particulière des responsabilités pour la gestion de l'infrastructure, on peut se demander si ces données fournissent des informations sur l'impact de la séparation verticale. En particulier, comme la SNCF continue d'exercer plusieurs fonctions de gestion des infrastructures essentielles, il n'y a aucune raison d'attendre des preuves de changements significatifs des niveaux de coûts dans les années postérieures à 1997 (après contrôle des autres facteurs soulignés dans la discussion des autres études de cas, en particulier l'évolution du montant des investissements). Les initiatives récentes peuvent également constituer un test "de marché" pour les coûts de la gestion des infrastructures et pour l'impact de la séparation sur l'efficacité du GI. Le RFF a conclu des contrats CCF pour deux liaisons à grande vitesse (Tours – Bordeaux et Le Mans – Rennes – Nantes), qui semblent être plus favorables en termes de coûts que les contrats équivalents avec la SNCF. En outre, le RFF a conclu un contrat de maintenance de trois ans avec une entreprise pour une partie du réseau dans la région de Morvan à la fin 2010, et a l'intention de conclure des contrats similaires pour d'autres liaisons courtes dans le but de faire baisser encore les coûts.

4.5.3. Impact de la séparation sur la sécurité

La séparation n'a eu aucun impact tangible sur la sécurité, les accidents, les victimes et les incidents étant restés largement au niveau d'avant la séparation. À nouveau, cela est sans doute dû au fait que la manière dont sont menées les activités de gestion des infrastructures essentielles a peu évolué.

4.5.4. Impact sur les opérations

Ce que nous comprenons des travaux de Filleul et al. (2001) et de la Cour des comptes française (2001 et 2008) est qu'il y a de sérieuses préoccupations concernant la relation entre la SNCF et le RFF. Il y a toujours de la tension entre les deux institutions en raison du chevauchement des rôles des deux entités en matière de gestion des infrastructures, en particulier, lorsque la division des responsabilités n'est pas toujours claire (par exemple aux gares et aux triages du port). Cela n'est toutefois pas considéré comme ayant un impact direct significatif sur les activités des services ferroviaires.

4.5.5. Situation concurrentielle

De nouveaux opérateurs importants ont intégré le marché français du fret, notamment Veolia (dont les activités en France ont été acquises par Europorte 2, une filiale d'Eurotunnel), EWS (désormais Eurocargorail) et un petit nombre d'autres opérateurs fournissant des services limités dans le pays. Toutefois, l'importance de ces opérateurs doit être évaluée dans le contexte d'un marché ferroviaire du fret français ayant perdu 50 % de sa part de marché ces dernières années. Jusqu'ici, aucun nouvel opérateur n'a rejoint le marché des passagers (mais Veolia et Trenitalia devraient le faire en décembre 2011 sur la ligne Paris – Milan). Nous comprenons que les opérateurs sont généralement peu disposés à essayer d'intégrer le marché, vu la structure actuellement en place et les inquiétudes liées à l'accès nécessaire au réseau.

4.5.6. Impact sur les utilisateurs

L'impact de la séparation n'a pas été visible pour les passagers parce que les services sont toujours gérés par la SNCF. Si les passagers sont conscients des questions liées à la séparation verticale et à la libéralisation, c'est à cause des grèves conduites par certaines parties prenantes de l'industrie devant la perspective d'une ouverture à la concurrence. Toutefois, les consommateurs de fret bénéficient d'une concurrence limitée des flux transfrontaliers, et certains petits opérateurs ont enlevé des parts de niche à la SNCF, en partie à la suite des problèmes de la division fret de la SNCF ces dernières années.

Les données publiées par la Cour des comptes française indiquent que 2-3 % de trains supplémentaires arrivent en retard depuis la restructuration. Toutefois, cela est compensé par une chute substantielle des retards du fret de quelque 19 % en 1997 à quelque 13 % en 2006. Toutefois, il n'est pas possible d'attribuer ces changements à la séparation verticale puisque plusieurs autres facteurs, par exemple l'évolution du volume du trafic, pourraient avoir eu un impact simultané.

4.5.7. Conclusions sur l'étude de cas française

Globalement, l'expérience de l'industrie ferroviaire française fournit peu de preuves, voire pas du tout, de l'impact de la séparation verticale. La nature partielle de la séparation a empêché que les éléments nécessaires à l'introduction de la concurrence et à l'augmentation de la transparence ne se concrétisent et l'évolution a été limitée, voire nulle, en matière d'efficacité et d'expérience des passagers. La relation actuelle entre le RFF et la SNCF montre que l'indépendance n'est pas garantie et que rien n'indique clairement que cela changera dans le cadre législatif actuel.

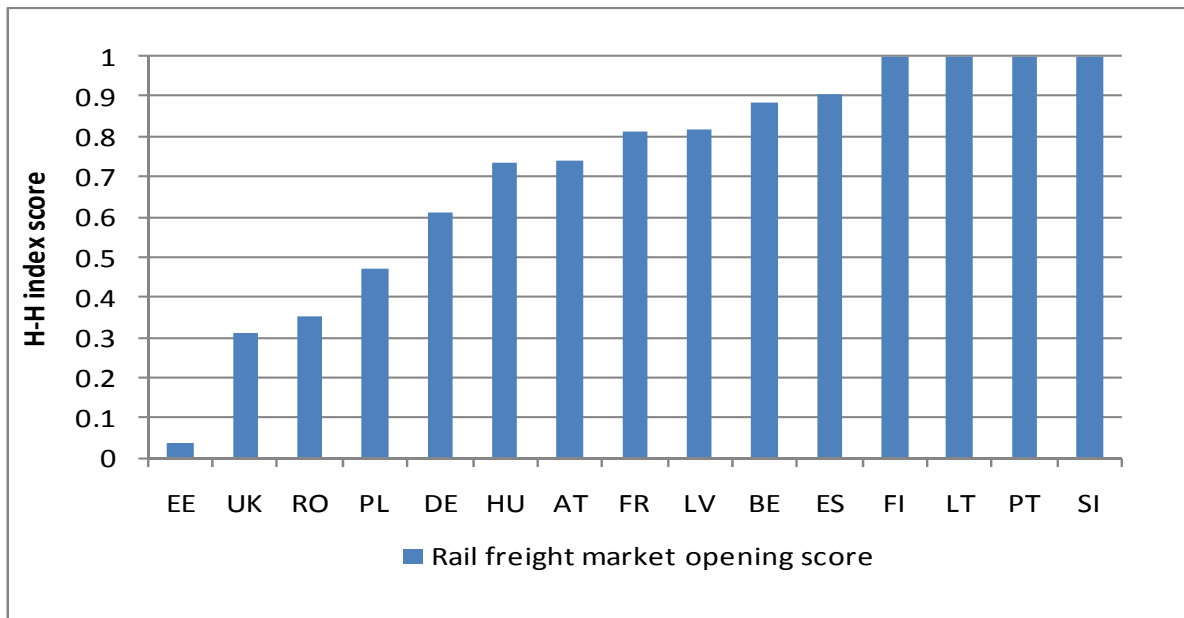
4.6. Séparation et libéralisation

Un examen des réseaux ferroviaires européens montre que l'ampleur de la libéralisation sur les marchés du fret varie de façon significative. Dans tous les cas sauf deux, les exigences en matière de libéralisation définies dans les directives ont été mises en œuvre dans le droit national, mais dans certains cas, les obstacles à l'entrée sur le marché subsistent. L'étude RMMS²⁶ et l'indice de libéralisation IBM²⁷ examinés ci-dessous fournissent des preuves de l'ampleur de la libéralisation sur les marchés du fret et des passagers.

4.6.1. RMMS

Le rapport RMMS a utilisé des données provenant des enquêtes dans les États membres pour préparer un indice Herfindahl-Hirschman visant à fournir un score d'ouverture du marché ferroviaire du fret (plus le score est faible, plus le degré d'ouverture du marché est important).

Figure 16: Score d'ouverture du marché ferroviaire du fret – 2009



Score indice H-H

Score d'ouverture du marché ferroviaire du fret

Note: Le RMMS ne fournit pas d'informations pour tous les États membres.

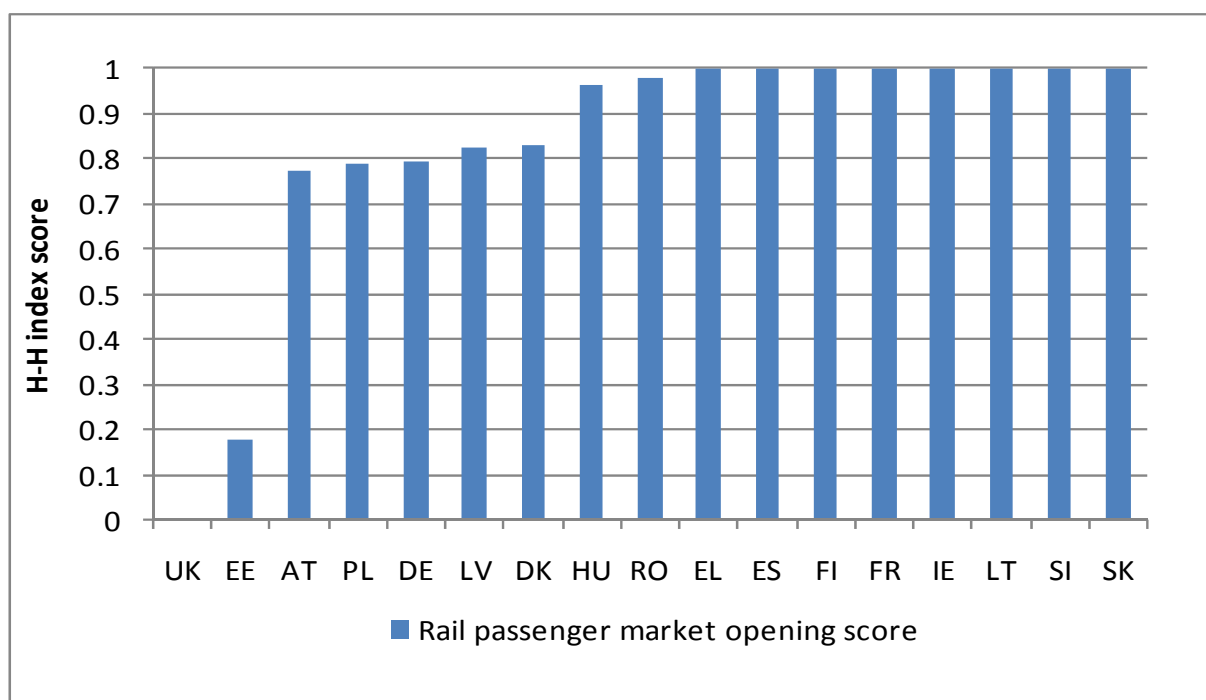
Source: Commission européenne (2009).

La même analyse a également été effectuée pour le marché des passagers (voir ci-dessous).

²⁶ Annexe 13.

²⁷ IBM Global Business Solutions (2007), *Rail Liberalisation Index. Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, Berlin.

Figure 17: Score d'ouverture du marché ferroviaire des passagers – 2009



Score indice H-H	Score d'ouverture du marché ferroviaire du transport de passagers
------------------	---

Note: Le RMMS ne fournit pas d'informations pour tous les États membres.

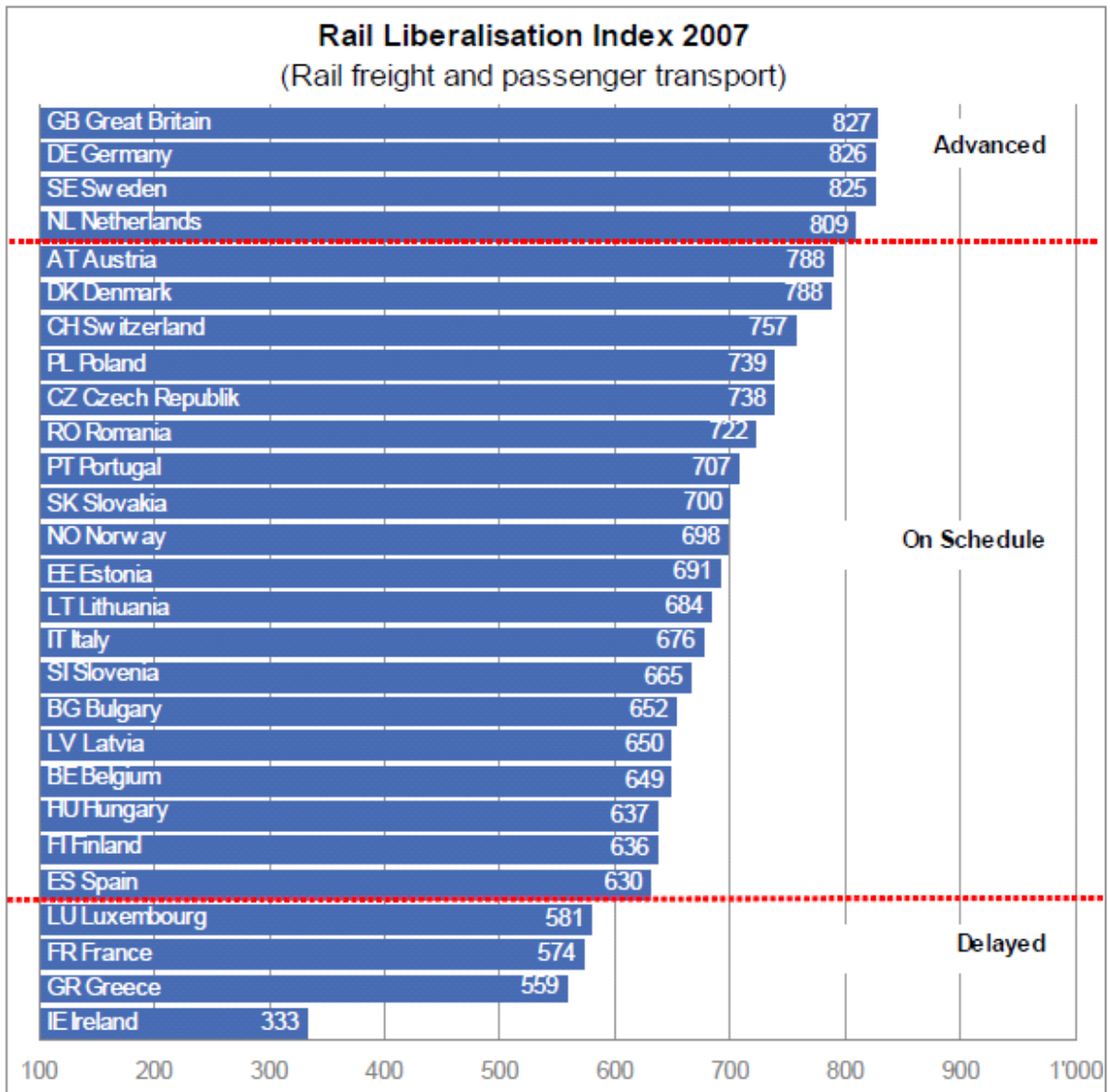
Source: Commission européenne (2009).

Cette analyse au sein du RMMS montre qu'il continue d'y avoir une concentration substantielle dans la majorité des États membres, même si les mesures d'ouverture du marché les plus étendues en matière de fret ont encouragé le développement de la concurrence dans certains marchés.

4.6.2. Indice de libéralisation IBM

L'indice de libéralisation IBM suggère un résultat quelque peu différent, les scores d'ouverture du marché étant comparativement plus élevés et, plus important, le classement des différents États membres étant substantiellement différent. L'indice de libéralisation est mentionné ci-dessous pour 2007 (la dernière année pour laquelle les résultats sont disponibles) et 2004. Une comparaison entre les deux années indique que les scores ont augmenté significativement dans les États membres, même si certaines conclusions sur le niveau de libéralisation atteint doivent être qualifiées en référence aux critères utilisés pour compiler l'indice (qui ont été remis en cause par plusieurs parties prenantes).

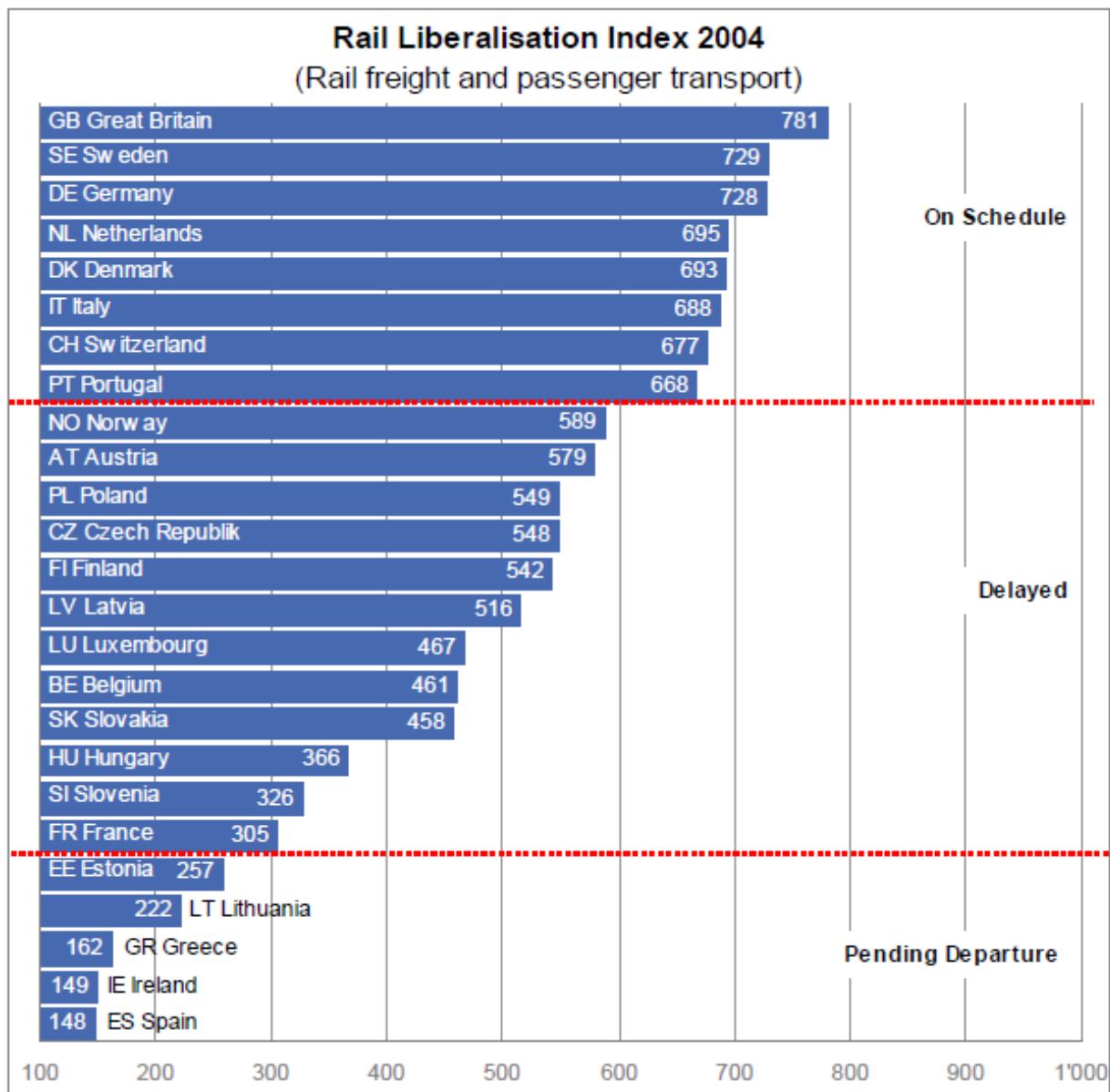
Figure 18: Indice de libéralisation IBM 2007



Rail Liberalisation Index 2007	Indice de libéralisation du rail 2007 (transport ferroviaire de fret et de passagers)
On schedule	En avance
Delayed	Dans les temps
Pending departure	En retard

Source: IBM (2007)

Figure 19: Indice de libéralisation IBM 2004



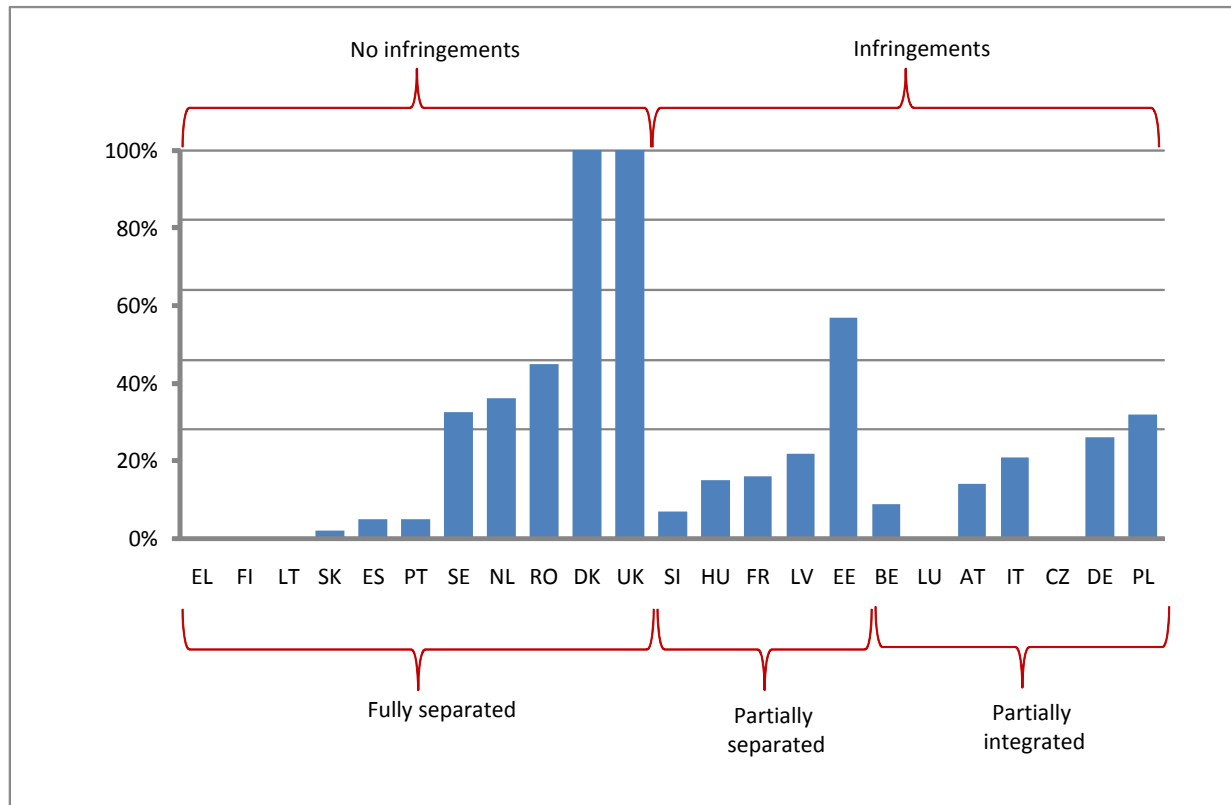
Rail Liberalisation Index 2004	Indice de libéralisation du rail 2004 (transport ferroviaire de fret et de passagers)
On schedule	Dans les temps
Delayed	En retard
Pending departure	En attente

Source: IBM (2007)

4.7. Séparation et parts de marché

La relation entre la part de marché des nouveaux opérateurs ferroviaires de fret dans différents États membres et le degré de séparation verticale dans les divers marchés est illustrée ci-dessous.

Figure 20: Séparation et parts de marché



Pas d'infraction		Infraction	
Séparation complète	Séparation partielle	Séparation partielle	Intégration partielle

Note: A trait uniquement aux parts de marché du fret. Données non disponibles pour tous les États membres. Les "infractions" ont trait uniquement aux infractions liées à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure et à l'indépendance des fonctions essentielles.

Source: Commission européenne (2009) et analyse de Steer Davies Gleave (2006)

La figure montre qu'il n'y a pas de corrélation simple entre le degré de séparation et la part de marché des nouveaux opérateurs. Le modèle complètement séparé semble cohérent avec des parts faibles comme des parts élevées de nouveaux entrants. En outre, si l'accès dans les pays adoptant des modèles partiellement intégrés et partiellement séparés a généralement été faible, certains marchés ont connu de nombreux nouveaux opérateurs. Toutefois, il convient de noter que l'attrait relatif de certains marchés est influencé par d'autres facteurs, en particulier la situation, le niveau de trafic de transit, le gabarit de chargement ferroviaire et la taille de la population. Ces facteurs sont particulièrement importants dans le cas de la Grèce, de la Finlande et de la Lituanie, par exemple. Dans ce contexte, la séparation complète semble être une condition préalable importante, mais pas suffisante, à un défi concurrentiel majeur pour une entreprise ferroviaire historique.

Il n'y a également aucune corrélation entre le type de séparation adopté et le fait qu'un État membre soit traîné ou non devant la Cour de justice dans le cadre de procédures d'infraction. Comme noté plus haut, nos travaux antérieurs pour la Commission ont souligné plusieurs inquiétudes des parties prenantes quant aux modèles structurels adoptés dans certains États membres. Les parties prenantes ont émis des doutes particuliers sur le fait que les modèles partiellement intégrés en Italie et en Allemagne et le modèle partiellement séparé en France fournissent ou pas l'indépendance requise en ce qui concerne les activités de gestion des infrastructures. Il convient de noter que depuis l'achèvement des études précédentes comme Railimplement²⁸, les cadres institutionnels dans ces États membres n'ont pas évolué de manière significative.

Par exemple, les entrants potentiels sur le marché français doivent effectivement obtenir certains services de la SNCF, un concurrent potentiel. De la même manière, RFI en Italie et DB Netz en Allemagne ne sont pas encouragés financièrement à faciliter l'accès aux tiers étant donné que toute recette supplémentaire potentielle obtenue des nouveaux entrants devrait être plus que compensée par une perte de recettes correspondante de l'entreprise ferroviaire historique.

Certains opposants à la séparation complète affirment qu'elle conduit à des problèmes de coordination, tandis que les opposants à la libéralisation affirment qu'elle conduit à un "cherry-picking" des lignes rentables (cette inquiétude a conduit à la politique de modération de la concurrence en Grande-Bretagne, et est reflétée dans des dispositions similaires dans le troisième paquet ferroviaire²⁹). Toutefois, les nouveaux entrants ont également généré un nouveau trafic et rien n'oblige un transporteur de fret à passer à un nouveau fournisseur (même si les auteurs de l'étude Railimplement ont été informés de menaces de vengeance à l'égard d'un fournisseur s'il choisissait de retirer tout ou partie de ses activités à un opérateur historique).

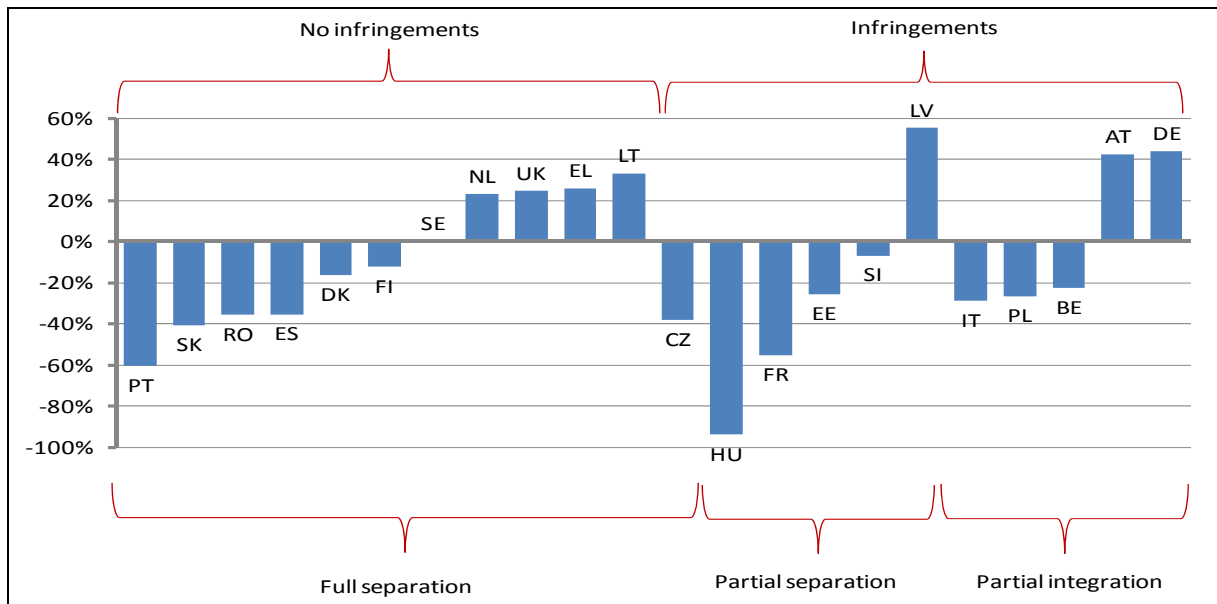
Nonobstant le manque d'indépendance, certains opérateurs ont en tout cas réussi à intégrer le marché à un prix élevé et ont réussi.

4.8. Séparation et croissance

Une comparaison entre les taux de croissance dans le transport de fret entre 2000 et 2009 et le degré de séparation dans les différents États membres est présentée à la figure 21.

²⁸ Steer Davies Gleave (2006), *Railimplement: The implementation of the EU Directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC in Member States*, Londres.

²⁹ Le considérant 10 de la directive 2007/58/CE dispose que "Les États membres devraient avoir la possibilité de limiter le droit d'accès au marché lorsque ledit droit compromettrait l'équilibre économique de ces contrats de service public [...]" sur la base d'une évaluation réalisée par l'organisme de régulation national.

Figure 21: Séparation et croissance

Pas d'infraction		Infraction	
Séparation complète	Séparation partielle	Intégration partielle	

Source: Commission européenne (2009) et analyse de Steer Davies Gleave (2006).

Aucune conclusion sensée ne peut être tirée de la comparaison des taux de croissance et du niveau de séparation étant donné qu'il y a peu de corrélation entre ces variables. Le taux de croissance des marchés de fret est influencé par de nombreux facteurs, notamment le taux global de croissance économique et les possibilités de circulation transfrontalière, et il est dès lors difficile de déterminer l'impact particulier de la restructuration de l'industrie.

4.9. Résumé

Les études de cas et les éléments supplémentaires discutés dans cette section démontrent la difficulté de déterminer les impacts spécifiques d'une approche particulière sur la mise en œuvre du premier paquet. Par exemple, la hausse rapide des coûts peut refléter la nécessité d'investissements urgents à la suite d'une longue période sans activités de renouvellements, tandis que les hausses substantielles des tarifs pourraient être le résultat d'une politique délibérée de rééquilibrage des fonds pour les chemins de fer en les déplaçant du contribuable au passager. De la même façon, l'entrée sur le marché et la croissance du marché seront influencés par la taille, la situation et la croissance économique plus large d'un État membre particulier. En conséquence, l'impact de la séparation verticale pourrait apparaître clairement après une longue période seulement et l'industrie du rail fonctionne dans un environnement législatif, réglementaire et économique relativement stable.

Dans le même temps, il est clair que le développement de la concurrence a été davantage une réussite dans les pays qui ont fait l'objet d'une séparation complète, comme le Royaume-Uni, que dans les autres États membres où la portée de la restructuration a été plus limitée. Il ressort également des études antérieures que les prévisions de la théorie économique au niveau de l'ampleur de la discrimination sous ces formes plus limitées de séparation verticale sont corroborées par les inquiétudes vis-à-vis des entrants sur le

marché réel et des autres parties prenantes. Dans ces circonstances, quelles que soient les procédures d'infraction de la Commission mentionnées plus haut, il apparaît que la mise en œuvre du premier paquet doit encore garantir le développement du rail européen de la manière envisagée à l'origine.

5. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE

Toutes les structures existantes dans l'UE ont été soumises à une séparation verticale et à la libéralisation pour augmenter la concurrence dans le secteur et réduire les coûts pour l'utilisateur final. Dans les chemins de fer, la concurrence peut concourir à améliorer les services, à élargir le choix et à réduire les coûts pour l'industrie, rendant ainsi l'utilisation du rail plus attrayante pour les consommateurs de fret et les passagers.

Les principaux éléments qui distinguent les chemins de fer des autres entreprises de réseau sont les obstacles technologiques substantiels (interopérabilité) qui subsistent entre les États membres. Ceux-ci sont traités par l'Agence ferroviaire européenne (ERA), mais l'harmonisation technique totale est peu susceptible d'être atteinte dans un avenir proche, notamment parce que l'Agence doit encore définir la portée de l'harmonisation technique nécessaire. En l'absence d'une telle harmonisation, les normes divergentes ont eu pour résultat un développement des chemins de fer essentiellement à l'intérieur des frontières nationales, limitant le potentiel des lignes transfrontalières.

Parallèlement à la poursuite de l'harmonisation technique, la politique européenne a également cherché à élargir l'ouverture du marché des chemins de fer européens par l'ouverture du trafic de fret, d'abord sur le réseau RTE-T, ensuite sur toutes les liaisons internationales, et enfin sur les voies nationales. Le Parlement et le Conseil des ministres ont également commencé à libéraliser les marchés des passagers, en se concentrant d'abord sur les lignes internationales.

Une libéralisation effective requiert la bonne structure sectorielle pour atteindre les bénéfices escomptés en termes d'accroissement de la concurrence. En particulier, le gestionnaire de l'infrastructure doit être indépendant de l'entreprise ferroviaire dominante si l'on veut que soit préservé l'accès non discriminatoire au réseau ferroviaire. En l'absence de cette indépendance, le gestionnaire de l'infrastructure sera tenté de soutenir les intérêts commerciaux de l'entreprise dominante, ce qui découragera et limitera les nouvelles entrées. Comme indiqué au chapitre 3, certaines approches de la séparation verticale adoptées en réponse au premier paquet ne sont pas parvenues à garantir cette indépendance, même si certaines ont permis une augmentation des arrivées sur le marché de nouveaux opérateurs qui ont récupéré une part significative du trafic sur les liaisons principales..

Vu les éléments mentionnés ici, il est important de noter que la séparation juridique et organisationnelle des responsabilités primaires ne garantit pas à elle seule l'indépendance requise. Cela est dû au fait que les relations commerciales, institutionnelles et culturelles peuvent continuer au-delà des frontières juridiques et organisationnelles, en particulier lorsqu'elles se sont bien installées au fil du temps. Par exemple, lorsque les responsabilités essentielles sont sous-traitées à l'opérateur ferroviaire principal, le modèle structurel ne peut garantir que les décisions opérationnelles principales, par exemple en ce qui concerne la répartition des lignes, sont prises indépendamment des intérêts commerciaux de l'EF historique. Pour le moins, les entrants potentiels peuvent estimer que la portée de la discrimination est de nature à réduire significativement la probabilité d'un accord. Dans ces circonstances, ils pourraient être découragés de rechercher de nouvelles opportunités commerciales, surtout lorsque les coûts d'entrée connexes sont substantiels et non recouvrables.

Les éléments présentés ici suggèrent que les changements structurels mis en œuvre à la suite du premier paquet ferroviaire ont, dans de nombreux cas, permis aux relations établies entre le GI et l'EF historique de rester en place. Dans ces circonstances, il est peu probable que la réglementation à elle seule suffira pour empêcher la discrimination, notamment en raison de la nécessité d'équilibre des pouvoirs dans le processus réglementaire, qui retarde inévitablement les décisions réglementaires, et en raison du fait que les informations à la disposition du régulateur tendront à être plus limitées que celles qui sont à la disposition du GI. En conséquence, une ouverture plus rapide du marché dépendra probablement d'une séparation du GI et des EF plus marquée que celle appliquée dans de nombreux États membres.

Les auteurs de cette note suggèrent que les futures options politiques pour assurer un accès non discriminatoire et encourager les nouveaux opérateurs pourraient utilement se concentrer sur une telle distinction entre l'indépendance de la prise de décision opérationnelle (comme dans la séparation verticale complète) et la séparation juridique. D'autres problématiques, comme la capacité d'une entreprise ferroviaire dominante d'influencer indûment la répartition des capacités et les autres décisions grâce à une "co-localisation" avec le GI, doivent également être abordées. Plus généralement, les nouveaux entrants potentiels sur les marchés du fret et des passagers doivent être convaincus que les décisions relatives à l'accès aux réseaux ferroviaires ne font aucune discrimination en faveur des opérateurs historiques s'ils on veut les encourager à investir dans de nouveaux services. On ne pourra sans doute y arriver que si les relations établies pouvant influencer indûment ces décisions, comme celles qui existent entre un GI et une EF au titre d'une propriété commune ou agissant dans le cadre d'accords contractuels uniques, sont évitées.

Dans le même temps, les mécanismes visant à garantir une séparation verticale complète doivent se baser sur une compréhension approfondie des coûts potentiels liés à l'adoption d'un modèle structurel donné. Comme on l'examine au chapitre 4, ces coûts pourraient être significatifs lorsque le modèle requiert l'introduction d'un cadre contractuel complexe prévoyant, entre autres, la coordination des horaires, le paiement d'indemnités forfaitaires pour les retards et la consultation large des opérateurs ferroviaires lors de la planification des améliorations des infrastructures. Il serait également utile de mieux comprendre l'impact de la séparation verticale sur la gestion de l'interface route-rail qu'il n'est actuellement possible de la faire sur la base des études antérieures. Toutefois, lors de l'examen ultérieur de ces questions, il importera d'éviter de tirer des conclusions simplistes sur la base des expériences d'États membres individuels. Comme le démontrent les éléments rapportés au chapitre 4, les tendances observées dans les coûts, les tarifs et la qualité du service peuvent s'expliquer par un large éventail de facteurs et, dans la plupart des cas, ne peuvent être attribuées à la séparation verticale elle-même.

RÉFÉRENCES

- Batisse F. (2003), *Restructuring of Railways in France: A Pending Process*, in Japan Railway and Transport Review, n° 34, mars 2003.
- Cantos P., Pastor J. M., Serrano L. (2010), *Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and its Effects on Productivity*, Journal of Transport Economics and Policy, mai 2010.
- Celli E., Pettinari L., Piazza R. (2006), *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Giappichelli, Turin.
- Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) (2005), *Reforming Europe's Railways - An assessment of progress*, Bruxelles.
- Cour des comptes (2003), *La réforme ferroviaire de 1997: un bilan financier*, extrait de Le rapport public, in Les éditions des journaux officiels, janvier 2004, Paris.
- Cour des comptes (2008), *Le réseau ferroviaire. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, Paris.
- Drew, J. (2006) *The Benefits and Costs of Vertical. Separation and Open Access*, Drew Consulting.
- Commission européenne (2006), *Annexes to the Communication on the implementation of the railway infrastructure package Directives («First Railway Package»)*, SEC(2006) 530, Bruxelles.
- Commission européenne (2009), *Second report on monitoring development of the rail market*, SEC(2009)1687/2- RMMS study.
- Commission européenne (2010), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen*, COM(2010) 475 final, Bruxelles.
- Everis Consulting (2010), *Study on Regulatory Options on Further. Market Opening in Rail Passenger Transport*, DG Move, Bruxelles.
- Friebel, G., Ivaldi, M., et Vibes, C. (2003). *Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison*, IDEI Report #3 on Passenger Rail Transport, Institut d'économie industrielle, Université de Toulouse.
- Haenel H., Gerbaud F. (2003), *Fret ferroviaire français: la nouvelle bataille du rail*, Paris
- Haenel H. (2007), *Après une décennie: l'heure du bilan de la réforme ferroviaire de 1997 est arrivée*, Paris.
- Haenel H. (2008), *Écrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale*, Paris.
- IBM Global Business Solutions (2007), *Rail Liberalisation Index. Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, Berlin.
- Ivaldi, M. et McCullough, G. J. (2004), *Subadditivity tests for network separation with an application to U.S. railroads*, CEPR Discussion Paper n° 4392, Centre for Economic Policy Research.
- Kopicki R., Thompson L. (1995), *Best Methods of Railway Restructuring and Privatization*, CFS Discussion Paper Series, n° 11, Banque mondiale, Washington, D.C.

- Merkert R., Nash C., Smith A. (2008), *Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*, Leeds.
- Mizutani F. (2010), *Organization and Regulation of the Rail Industry in Japan*, présentation au 1^{er} atelier de Florence sur la réglementation du transport ferroviaire, 15 novembre 2010.
- Mühlstein P. (2001), *Évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire*, Paris.
- Mulder M., Lijesen M., Driessen G., van de Velde D. (2005), *Vertical separation and competition in the Dutch rail industry - A cost-benefit analysis*, document soumis à la troisième conférence sur l'industrie ferroviaire, la concurrence et l'investissement, Stockholm, 21 et 22 octobre 2005.
- Nilsson J.E. (2002), *Restructuring Sweden's railways: The unintentional deregulation*, in Swedish Economic Policy review 9.
- OCDE (1998), *Railways: structure, regulation and competition policy*, Les tables rondes sur la politique de la concurrence, Paris.
- OCDE (2005), *Report on experiences with structural separation*.
- OCDE (2010), *Safety and regulatory reform in the railways*, Paris.
- Office of Rail Regulation (2010), *National rail trends 2009-10 yearbook*, Londres.
- Pfund C, (2003), *The Separation of Railway Infrastructure and Operations Constitutes a Fundamental Mistake*, in Public Transport International 3/2003, p. 32.
- Preston J, (2002) *The transaction cost economics of railways*, in Trasporti Europei n° 20-21 - 2002.
- Raoul J.C. (1995), *Interoperabilité Ferroviaire Européenne- Railway Interoperability*, in Rail International, Bruxelles, Association internationale du congrès des chemins de fer, n° 8-9, 1995-2008, p. 128-12.
- Sanchez P., Monsalvez J., Martinez L. (2008), *Vertical and Horizontal Separation in The European Railway Sector*, Bilbao.
- Smith A. (2006), *Are Britain's Railways Costing Too Much?*, in Journal of Transport Economics and Policy, Volume 40, Part 1, janvier 2006, pp. 1-44, Leeds.
- Steer Davies Gleave (2006), *Railimplement: The implementation of the EU Directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC in Member States*, Londres.
- Steer Davies Gleave (2006), *SERVRAIL: Assessment of present and likely future conditions of providing rail related services*, Londres.
- Steenhuisen B., de Bruijne M. (2009), *The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies*, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 juin 2009.
- Thompson L, (1997), *The Benefits of Separating Rail Infrastructure from Operations*, in: The World Bank Group (Publ.), Public Policy for the Private Sector, Note N° 135, décembre 1997.
- van de Velde D., Jacobs J., Stefanski M. (2009), *Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands*, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (Pays-Bas), 20-25 septembre 2009.

DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B** POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3414-0