

## La « libéralisation » ferroviaire par l'U.E. et ses conséquences

### *L'Europe ferroviaire : « revitalisation » ou casse méthodique des outils publics ?*

Plus tardive que dans d'autres modes de transport, l'offensive néolibérale sur le rail fut d'autant plus violente qu'il s'agissait d'un secteur très réglementé parce que soumis à des impératifs de sécurité de niveau élevé et aussi parce que son personnel, en majorité qualifié et spécialisé, a une longue tradition de combativité sociale.

Pour vaincre ces résistances, la Commission européenne produit à jet continu depuis 18 ans, en se drapant sous une rhétorique de « revitalisation » du rail, force papier sous forme de « livres verts » ou « blancs », de directives et de règlements destinés à élargir pas à pas la mise en concurrence des entreprises ferroviaires publiques historiques. Celles-ci s'épuisent littéralement à modifier sans répit leurs organisations internes pour tenter de s'y adapter ; cet épuisement fait aussi partie du but recherché. Ainsi, par un apparent paradoxe, *c'est par la mise en place d'un véritable Gosplan que la déréglementation est imposée*. En fait, se vérifie dans l'Union européenne néolibérale une règle générale du développement capitaliste : *la machine administrative et gouvernementale doit tourner à plein régime pour « fabriquer du marché »*.

Le tour de passe-passe de la Commission de l'Union européenne a consisté d'abord à affirmer, *sans fournir le moindre début de démonstration économique*, que le « monopole naturel »<sup>1</sup> constitué par un système ferroviaire devait être cantonné à l'infrastructure (les voies ferrées). Imposer dogmatiquement cette réduction était le seul moyen de faire entrer la concurrence dans le mode ferroviaire : en séparant la gestion des services ferroviaires de celle de leurs infrastructures, il est devenu possible que des trains exploités par des entreprises distinctes puissent rouler sur les mêmes lignes.

Cette séparation nie les caractéristiques du chemin de fer, *mode de transport guidé* où les circulations doivent être rigoureusement planifiées car elles se déplacent dans un système à une dimension. Un train, en effet, n'a qu'un seul degré de liberté de déplacement sur une ligne, dans un sens donné, à la différence d'un véhicule routier, qui dispose de deux degrés de liberté dans le plan, et plus encore d'un avion, qui dispose de trois degrés de liberté dans l'espace. Les interactions extrêmement fortes entre infrastructure et mobiles, sur les plans de la technique, de la sécurité et de l'efficacité, conduisent à appréhender le chemin de fer comme un *système intégré* pour rechercher en permanence un optimum global.

---

<sup>1</sup> La notion économique de monopole naturel entérine les défaillances du marché capitaliste, lorsqu'un service coûte plus cher à fournir par des entreprises privées en concurrence que par une entité unique, en dépit de la compression des prix censée résulter de la concurrence. Relèvent du monopole naturel les secteurs à rendements croissants (importantes économies d'échelle) où les investissements, lourds, prennent sens selon une vision à long terme qui les place hors de l'horizon de rentabilité des acteurs privés, et les secteurs dont les activités présentent de forts effets sur les autres secteurs et la collectivité (« effets externes »), que ceux-ci soient positifs (aménagement du territoire dans le cas des transports) ou négatifs (impacts sur l'environnement), effets que le marché capitaliste ne prend pas en compte. Les secteurs du transport ferroviaire, pris globalement, mais aussi de la distribution du gaz et de l'électricité, des télécommunications, etc. possèdent ces caractéristiques. Rappelons que l'alinéa 9 du préambule de la Constitution française de 1946, reprise en préambule de la Constitution de la 5<sup>ème</sup> République et, à ce titre, partie intégrante du « bloc de constitutionnalité » en vigueur, stipule : « *Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.* »

Grâce à l'assimilation abusive du rail à la route et à l'air, alors qu'il est plus réaliste de comparer le chemin de fer au funiculaire ou au téléphérique (autres modes de transport guidés), les idéologues bruxellois et leurs soutiens nationaux ont pu décréter que l'on pouvait et même que l'on devait séparer infrastructures et mobiles, afin d'introduire le « marché » à l'intérieur même du système.

*L'intégration des systèmes ferroviaires était pourtant le résultat de plus de 150 années d'histoire technico-économique, niée sans vergogne par la Commission européenne<sup>2</sup>. Cette assimilation conceptuelle de modes de transport si différents traduit-elle de l'incompétence, de la naïveté ou de l'idéologie ? Question anecdotique dans la mesure où l'idéologie a toujours eu recours à l'incompétence naïve de ses progérateurs pour prospérer...*

On aurait cependant tort de considérer que la position de la Commission européenne ne relève *que* de l'idéologie, car elle répond à une nécessité découlant des conditions actuelles du capitalisme, qui conduisent ses gestionnaires à vouloir s'approprier les parties qu'ils jugent rentables dans la sphère publique. En dernière analyse, la casse du secteur public correspond à la tentation permanente des propriétaires du capital de capter ce qu'ils considèrent comme une « rente » indûment publique<sup>3</sup>. L'idéologie n'apparaît qu'*a posteriori*, exprimée sous forme d'une panoplie de justifications factices converties en *ukases* par la Commission, afin de permettre aux intérêts privés de débusquer des profits potentiels au sein du secteur public.

La séparation de l'infrastructure et des services associés, figure imposée préalable à la mise en concurrence des services, est un processus général qui a concerné aussi bien la distribution de gaz ou d'électricité et les télécommunications que le transport ferroviaire, l'ensemble étant désigné par les néolibéraux sous le vocable générique de « services en réseau », afin de justifier d'un traitement unique. Cette dénomination a été reprise en France *sans aucune analyse critique* par les divers « experts » de la « Gauche » ; or, indépendamment de la critique générale du processus en tant que tel, il s'agit d'un amalgame qui ignore les spécificités d'exploitation du rail, où réseaux et services sont interdépendants. En effet, à la différence du réseau téléphonique ou des réseaux de distribution de gaz ou d'électricité, un réseau ferroviaire n'est pas un simple « tuyau », un instrument purement matériel et technique faisant figure de « boîte noire » pour l'utilisateur final. Les voyageurs et les chargeurs de fret utilisent par eux-mêmes les installations ferroviaires et, en particulier, *voyageurs et marchandises circulent physiquement sur le réseau*, alors que les consommateurs d'énergie et les locuteurs téléphoniques sont en principe indifférents aux réseaux physiques qui transportent les kilowattheures d'électricité et les unités de communication sous forme de flux d'électrons, ou les mètres cube de gaz. Parmi lesdits « services en réseau », aucun autre que le chemin de fer ne présente de telles caractéristiques de système intrinsèquement intégré.

Les méthodes de « libéralisation » mises en œuvre par la Commission européenne, et les obligations qui en découlent pour les États et leurs systèmes ferroviaires, conduisent à une extrême multiplication des acteurs. Là où l'on ne trouvait, dans chaque pays de l'Union, que

---

<sup>2</sup> Ce déni de l'histoire caractérise bien la Commission car les systèmes ferroviaires les plus performants au monde sur un plan strictement économique, celui des États-Unis pour le fret et celui du Japon pour les voyageurs, sont certes privatisés mais demeurent intégrés. *Ce maintien résulte d'un choix affirmé par leurs dirigeants, qui proclament ouvertement que la séparation de l'infrastructure et son ouverture forcée à des services en concurrence sont des absurdités techniques et économiques.* Cela n'empêche pas la Commission de saluer volontiers leur réussite... tout en persistant dans son dogme.

<sup>3</sup> A supposer qu'elle existe, cette « rente » ne serait pas indue, puisqu'elle a pour source l'investissement public donc les impôts des contribuables. En outre, dans un service public, la contribution des services bénéficiaires n'est pas une « rente » car elle contribue à assurer la péréquation tarifaire (Cf. le prix unique du timbre-poste) et à créer, ou à maintenir, des services peu ou pas « rentables » en termes strictement économiques.

l'État et l'opérateur ferroviaire historique, partout nationalisé, on compte à présent, en surplus : le gestionnaire d'infrastructure, les « nouveaux entrants » (*i.e.* les opérateurs ferroviaires privés concurrents), une agence de sécurité ferroviaire, une agence européenne chargée de veiller à l'interopérabilité ferroviaire (fixations de critères techniques permettant aux trains de circuler dans les différents pays d'Europe), un organisme de contrôle, un organisme d'enquête après accident, un organisme de régulation *jouant surtout le rôle de gardien du caractère non discriminatoire de la concurrence sur le réseau*, un organisme de certification de sécurité, diverses entreprises de travaux publics devenues de petits gestionnaires d'infrastructures ferroviaires dans le cadre des « partenariats publics-privés » et l'on en passe sans doute...

Cette énumération digne de Prévert peut paraître amusante ; elle ne l'est pas du tout quant à ses conséquences déjà amplement observées. La bureaucratie européenne, dont les membres méprisent volontiers les techniciens de la chose ferroviaire toujours soupçonnés de nier les bienfaits de la concurrence, fait en effet bon marché – c'est le cas de le dire ! – d'une véritable loi des systèmes techniques : dans ceux-ci, les zones de fragilité sur les plans de la technique et de la sécurité sont constitués par les interfaces. Or, en multipliant les acteurs, porteurs de surcroît d'intérêts souvent divergents, les ukases bruxellois multiplient à l'envi les interfaces. *Ces braves gens savent ce qu'ils veulent : « La concurrence libre et non faussée » ; ils ne savent à l'évidence absolument pas ce qu'ils cassent.*

Il est permis de faire l'hypothèse que lorsque la destruction des entreprises publiques historiques de chemin de fer aura été menée à sa fin programmée, *la réalité de la nécessité d'une intégration des services et de l'infrastructure sera reconnue*, au nom même d'une rationalité économique et technique qui n'aura été que provisoirement maltraitée, par un efficient détour idéologique. Bien sûr, il ne restera alors plus grand-chose des statuts sociaux en vigueur dans ces entreprises et les monopoles intégrés reconstruits seront... privés.

### ***La désintégration « à la française » : choisir la pire organisation et privatiser ensuite***

En créant RFF par la réforme de 1997, le gouvernement français est allé au-delà de la séparation strictement comptable entre la gestion de l'infrastructure et celle des services exigée par la première directive de libéralisation (n°91/440). Soucieux d'afficher *un pseudo maintien de l'unité du système*, les auteurs de cette réforme ont concocté une « usine à gaz » par laquelle la SNCF conservait l'entretien et l'exploitation des infrastructures *pour le compte et sous les directives de RFF*, dans le cadre d'une « Convention de gestion » négociée chaque année, par laquelle RFF rémunérait la SNCF pour ses missions de « gestionnaire d'infrastructure délégué ».

Compte tenu des intérêts opposés des deux entités publiques, l'échec patent de cette organisation est apparu même aux plus obtus. Après une étape en 2010, qui plaçait la gestion en temps réel des circulations ferroviaires (les postes d'aiguillage et de régulation) sous les ordres de RFF, le gouvernement a décidé, après les « Assises du ferroviaire » de fin 2011 de réunifier complètement... non pas l'ensemble du système mais seulement la gestion complète de l'Infrastructure (maintenance et travaux, ingénierie, définition des horaires et des péages, gestion des circulations) au sein de l'établissement public SNCF Réseau, distinct de l'établissement public chargé des services ferroviaires (SNCF Mobilités), au motif que l'Europe l'imposait, ce qui est une contre-vérité.

Avec la nouvelle réforme ferroviaire de 2014, aucun retour à l'efficacité d'un système intégré n'a donc été réalisé, bien au contraire.

Cela était pourtant possible dans le cadre des directives européennes existantes, même si la position politique la plus efficace pour le service public ferroviaire consisterait à désobéir à ces directives et à *mettre fin à la mise en concurrence forcée des entreprises ferroviaires publiques historiques*.

En effet, les gouvernements et les dirigeants successifs de la SNCF *prétendent depuis 22 ans* que la séparation institutionnelle entre gestion de l'infrastructure et gestion des services ferroviaires est une obligation dans l'Union européenne : *il s'agit d'un mensonge, constitutif d'un « enfumage » de l'opinion publique et des cheminots*.

Certaines « fonctions essentielles » ne peuvent effectivement pas se trouver dans la même entité juridique qu'une entreprise de services ferroviaires (qu'elle soit publique ou privée) et devraient donc être « sorties » d'un établissement public complètement réintégré. Dans l'article 7 de la directive n°2012/34/UE du 21/11/2012 (refonte) qui s'applique actuellement, *les deux seules « fonctions essentielles »* sont exactement et limitativement définies ainsi :

- a) L'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.
- b) L'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure, y compris la détermination et le recouvrement des redevances.

Ainsi, seule l'adoption des décisions en général doit être placée dans un organisme extérieur à l'établissement public unifié (organisme qui pourrait faire partie du ministère chargé des Transports), avec en plus un cas particulier nécessitant d'externaliser aussi, dans le même organisme, l'évaluation de la disponibilité et l'attribution pour ce qui concerne les demandes de sillons individuels. Le reste (instruction technique des demandes de sillons réguliers, c'est-à-dire la très grande majorité des demandes) pourrait être assuré à la direction de l'infrastructure de l'établissement public unique et les horairistes pourraient demeurer dans cette direction, en mettant en place une « muraille de Chine » autour d'eux pour empêcher de manière probante les contacts avec la partie « entreprise ferroviaire », comme l'a fait l'Allemagne au sein de son gestionnaire d'infrastructure (*DB Netz*), rattaché à la même société « holding » (DB) que les directions des divers services ferroviaires.

Quant aux décisions concernant la tarification de l'infrastructure, son externalisation vers un service de l'État apparaît positif et même nécessaire, car le choix du montant des péages ferroviaires constitue un élément de politique des transports et d'aménagement du territoire. Le système à un seul établissement public, avec la tarification et l'allocation des sillons au sein d'un service de l'État, peut *a priori* mieux répondre à une logique d'intérêt général.

Un autre mensonge gouvernemental a consisté à amalgamer aux véritables « fonctions essentielles », définies ci-avant, d'autres fonctions, dénommées « facilités essentielles » ou « fonctions régulées » dans les directives en vigueur. Il s'agit, par exemple, de l'accès à certaines voies de garage, aux stations-service de distribution de gazole pour les circulations à motorisation Diesel, aux voies à quai des gares pour les trains de voyageurs, ... En réalité, les directives en vigueur permettent à une entreprise ferroviaire publique historique de fournir ces prestations à ses concurrents privés, à titre onéreux. Leur seule obligation est de le faire sous le contrôle, et avec l'autorisation concernant les tarifs pratiqués, de l'organisme de régulation afin d'empêcher tout abus de position dominante. Ce régulateur, dont la mise en place est également imposée par les directives européennes, pourrait parfaitement, lui aussi, être logé au sein du ministère chargé des Transports, donc sous l'égide de la puissance publique.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui du régulateur français mis en place en 2010, l'ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières). Cet organisme, repaire depuis sa création d'Ayatollahs néolibéraux, considère que *sa mission principale est de mettre au*

*maximum la SNCF en concurrence avec des opérateurs ferroviaires privés, en lui adressant sans répit des reproches et en lui imposant des modifications d'organisations ou de modalités comptables, sans nulle considération de la qualité ou de la consistance du service public.*

*Quel était donc le but recherché par les gouvernements français successifs en adoptant de telles organisations intrinsèquement boîteuses et coûteuses ?*

Dès 1997, la désintégration avait gangrené l'ex-SNCF dont les dirigeants, sans y être obligés par des directives externes, ont « segmenté ses clientèles » par l'adoption dogmatique d'une organisation par activité (verticalisation « en silos »). Celle-ci sous-tend désormais tout le fonctionnement des services ferroviaires de la SNCF, depuis ses directions centrales et régionales jusqu'aux établissements opérationnels et à leurs agents, maintenant dédiés aux « activités » que sont les Grandes Lignes, le Fret, les Transports Express Régionaux (TER), la banlieue de Paris, les gares... Le matériel roulant, tout comme les salariés, a fait l'objet d'une affectation aux activités, privant la SNCF du bénéfice d'une certaine polyvalence des personnels et d'une relative banalisation des matériels, niant ainsi la réalité, très présente dans l'économie du transport ferroviaire, des phénomènes de productions liées. *Par le cloisonnement consécutif, les cheminots ont le sentiment de ne plus travailler tous dans la même entreprise.*

Après la séparation complète, dans SNCF Réseau, de l'infrastructure qui constituait la « colonne vertébrale » de la SNCF, il sera facile de procéder à la « privatisation par appartements » de SNCF Mobilités. En effet, la dynamique des réformes de 1997 et 2014, puis surtout de celle envisagée en 2018 avec la transformation des établissements publics ferroviaires Réseau et Mobilités en Sociétés anonymes de droit privé, est très claire. L'application des directives européennes de mise en concurrence et l'ouverture progressive du capital de ces futures SA permettront à des intérêts privés de s'approprier les morceaux les plus rentables du transport ferroviaire. Des « investisseurs » français ou étrangers bénéficieront ainsi des investissements publics passés et laisseront *in fine* à l'État la gestion des parties déficitaires, selon la méthode prédatrice propre au capitalisme : *privatiser les profits et socialiser les pertes.*

\*            \*  
                  \*