



Alexandros Michailidis / Shutterstock.com

La réforme de la SNCF : beaucoup de bruit pour rien

par
Ronny Ktorza



Ronny Ktorza est avocat au barreau de Marseille depuis janvier 2011. Il est également chargé d'enseignement au sein de l'Université d'Aix-Marseille, de Kedge Business School et de Y Schools où il enseigne principalement le droit et l'économie.



Dans cet article, nous montrerons que toutes les gesticulations issues du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire ne sont pas justifiées. Non, effectivement, cette loi n'assainira pas véritablement un secteur en péril. Mais non également – et malheureusement – ce texte ne semble pas représenter un pas vers la privatisation du groupe SNCF. La France aurait pourtant bien fait de s'inspirer du Japon en la matière.

Résumé de la loi du 27 juin 2018

L'année 2018 a provoqué de nombreuses secousses au sein du monde ferroviaire. Le président de la République avait annoncé son intention de réformer en profondeur ce secteur si décrié de l'économie. Les grèves se sont alors intensifiées au point de perturber le baccalauréat. Néanmoins, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire a finalement été adoptée le 27 juin 2018.

Pourtant, malgré les vociférations effarouchées des syndicats, force est de constater que le texte final ne modifie que marginalement l'état du système ferroviaire français. Les axes de la « réforme » sont les suivants :

1°) Il n'y aura plus d'embauche de cheminots à compter du 1^{er} janvier 2020. Le statut disparaîtra progressivement mais les privilèges de leurs détenteurs demeureront jusqu'à leur retraite. Cette modification statutaire était nécessaire dans un environnement concurrentiel pour assurer une certaine équité et n'impactera qu'incrémentalement la structure du système ferroviaire français.

2°) Les régions pourront désormais confier leurs trains régionaux à des concurrents de la SNCF. Là encore, il s'agit d'une règle à laquelle la France ne pouvait pas échapper puisqu'elle



résulte d'une obligation mise à sa charge par l'Union européenne. En pratique, il n'est pas sûr que cette libéralisation soit suivie d'effets concrets, eu égard à trois aspects qui ne doivent pas être négligés :

- La position dominante de l'opérateur historique ;
- Les droits sociaux imposants dont continueront de disposer les travailleurs du rail ;
- Le prix élevé des péages.

3°) Le groupe SNCF est actuellement composé de trois établissements publics à caractère industriel et commercial. La loi opère des modifications et transforme ces établissements en sociétés anonymes à capitaux publics. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ? En pratique, plus de rigueur, ce nouveau statut lui interdisant de reconstituer une dette non amortissable, l'obligeant ainsi à respecter les ratios habituels entre sa marge opérationnelle et son niveau d'endettement. Quand elle n'était qu'un EPIC, la SNCF ne relevait pas des procédures d'insolvabilité et de faillite de droit commun, ce qui pouvait constituer une garantie implicite illimitée incompatible avec la concurrence. Certains craignent qu'il s'agisse d'une première étape vers la privatisation de la SNCF. C'est possible et même souhaitable. Mais nous en sommes bien loin encore.

4°) La reprise d'une grande partie de l'imposante dette de la SNCF par l'État. Ce passage de la réforme est quelque peu contradictoire avec l'esprit de la loi puisque le but était principalement de responsabiliser cette entreprise.

La thèse de cet article vise donc à montrer que la réforme du 27 juin 2018, pas plus que les lois précédentes, ne résoudra les maux structurels du système ferroviaire français et qu'une autre voie aurait dû être suivie.



La différence entre libéralisation et privatisation

Cette loi n'opère malheureusement pas le changement structurel si craint par les syndicats qui ont manié, avec un doigté incomparable, une confusion regrettable entre libéralisation et privatisation.

Or, ces notions, même si elles participent du même esprit, doivent être soigneusement différenciées. La libéralisation signifie la suppression des obstacles à la concurrence. Techniquement, une libéralisation sans privatisation demeure possible. C'est d'ailleurs vers cet objectif que tend à se diriger l'Union européenne pour le secteur ferroviaire. En effet, par le biais de deux règlements datés de 1968 et 1969, l'ancienne Communauté économique européenne avait identifié les transports terrestres comme un secteur *sui generis*, les excluant des règles de concurrence générales.

De manière plus générale, l'Union européenne ne se prononce nullement sur les règles de propriété, affirmant à l'article 295 du traité instituant la Communauté européenne : « Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

Le principe de neutralité est ainsi clairement affirmé. L'Union européenne pose aujourd'hui pour unique exigence le respect des règles de concurrence. Rien de plus. Les États sont libres d'organiser leurs services publics comme ils l'entendent. La plupart d'entre eux ont d'ailleurs décidé de maintenir le principe de la propriété publique des infrastructures ferroviaires. Si la France a déjà été condamnée à plusieurs reprises par la Commission européenne et la Cour de justice, le fait qu'elle détient 100% du capital de la SNCF ne lui a jamais été reproché. Le quatrième paquet ferroviaire n'a pas changé cet état de fait. La loi du 27 juin 2018 non plus.



Mais, à défaut de privatisation, cet impératif de libéralisation et de mise en concurrence fixé par les institutions de l'Union européenne sera-t-il au moins respecté ? Il est à craindre que non, comme nous venons de le voir. Clairement, la conduite choisie par l'Union européenne et la France n'est pas la bonne et ne permettra pas de revigorer un secteur ferroviaire affaibli pas une concurrence intermodale (voitures, bus, avions...). Ce constat est d'autant plus déplorable que d'autres voies, non explorées au sein de l'Hexagone, existent et peuvent déboucher sur un surcroît d'efficacité. Pour cela, il conviendrait de briser certains mythes qui ont la peau dure.

Le mythe du monopole naturel

Pendant de longues décennies, le monopole naturel a été perçu comme un concept inattaquable justifiant la protection (et la régulation) par l'État de certains monopoles. L'idée sous-jacente au concept de monopole naturel est que dans certains secteurs la technologie de production bénéficie de rendements croissants. Les coûts fixes seraient tellement importants et irrécupérables et les coûts marginaux à l'inverse si faibles que les (petits) entrants potentiels sont dissuadés de pénétrer un marché où « les gros », les plus développés, peuvent produire à un coût moyen bien plus faible que eux. Les premiers monopoles naturels identifiés ont justement été les chemins de fer. Les investissements y seraient si lourds et l'espace occupé si important qu'il serait inutile, voire nuisible d'essayer de dupliquer les infrastructures ferroviaires.

Le concept de monopole naturel justifie évidemment l'intervention étatique, la puissance publique étant perçue comme un gendarme habilité à empêcher une concurrence jugée néfaste et à prévenir d'éventuels abus du monopoleur, ce qui, en France, se traduit en pratique par une nationalisation pure et simple.



Le concept de monopole naturel était d'autant plus légitime que ses origines remontent paradoxalement à certains auteurs libéraux (Adam Smith, Jean-Baptiste Say, Frédéric Bastiat...). Raison pour laquelle les économistes libéraux contemporains ont tenu à remettre les pendules à l'heure. Ils regrettent notamment la vision statique de la concurrence adoptée par les théoriciens du monopole naturel. Ces derniers ne voient pas que le processus concurrentiel est, au contraire, dynamique et que même des entreprises bien installées peuvent voir leur position fragilisée, voire totalement détruite, par l'innovation. Le cas récent le plus emblématique est probablement celui de Kodak, entreprise multinationale plus que centenaire et numéro un mondial dans le secteur de la pellicule photo. Kodak, trop sûre d'elle, est passée à côté de plusieurs innovations comme l'appareil photo grand public et la caméra super 8. La photographie numérique et une concurrence de plus en plus intense provenant des entreprises japonaises ont eu raison de Kodak qui dépose le bilan en 2012. Dans le domaine des télécommunications, la faillite de WorldCom – même si elle était encore une entreprise relativement jeune et sa chute liée à des fraudes comptables plus qu'à des erreurs industrielles – mérite d'être signalée.

Certains argueront que le secteur ferroviaire présente une particularité en ce qu'il serait d'utilité publique. Mais, comme le précise le professeur Dean Russell, la plupart des industries pourraient être considérées comme étant 'd'utilité publique'¹. Il donne l'exemple du forgeron d'un village isolé : un tel professionnel ne pourrait-il pas être considéré comme un monopoleur naturel avec toutes les conséquences qui s'ensuivent ?

¹ Dean Russell, *The TVA Idea*, Irvington-on-Hudson, N.Y., Foundation for Economic Education (1949).



Dans la pratique, le monopoleur naturel ne sera immunisé contre la concurrence que s'il est protégé par une réglementation qui déroge au droit commun. Autrement dit, dans un marché exempt de toute intervention publique, la menace concurrentielle existe toujours. Il y a donc une autorégulation du marché rendant l'action de l'État nullement nécessaire, voire nuisible. Le secteur ferroviaire n'a rien de particulier en ce sens. Au contraire, les petites firmes ont une carte à jouer.

Pour justifier la théorie du monopole naturel, de nombreux économistes se fondent encore sur les travaux de Ronald Coase qui tendaient à montrer que la firme, en s'étendant, bénéficiait de coûts de transaction plus faibles. Mais ils oublient l'autre partie de ces travaux : celle inhérente aux coûts d'organisation :

« Tout d'abord, à mesure que l'entreprise grandit, la fonction de l'entrepreneur peut connaître des rendements décroissants, c'est-à-dire que les coûts d'organisation des transactions additionnelles à l'intérieur de la firme peuvent augmenter. Naturellement, un point peut être atteint où les coûts d'organisation des transactions supplémentaires au sein de l'entreprise sont égaux aux coûts générés par les transactions sur le marché ou aux coûts de l'organisation par un autre entrepreneur.² »

Les coûts d'organisation sont une limite à l'expansion infinie d'une entreprise. Ce n'est pas un hasard si une entreprise comme General Motors se divisait en unités semi-autonomes afin d'approcher au plus près de l'organisation administrative plus efficace des petites firmes. Certains anciens cadres de la SNCF ont d'ailleurs mis en exergue ces problèmes organisationnels au sein de ce monopole ferroviaire, comme Jean-Claude Favin Lévêque qui remarque :

² Ronald Coase, *L'entreprise, le marché et le droit*, Éditions d'organisation (2005).



« La SNCF est une très grande entreprise. Cette taille va être pour elle un handicap car elle ne sait pas en maîtriser les effets négatifs et notamment la complexité organisationnelle, qui en est la conséquence.³ »

La complexité organisationnelle de la SNCF a une conséquence évidente : cette entreprise va être composée de groupes aux intérêts multiples et contradictoires. Les dirigeants de la SNCF se retrouvent, par ailleurs, pris entre deux feux :

- Celui de la Commission européenne qui les presse d'agir comme une entreprise « classique » ;
- Celui inhérent à la mission de service public de la SNCF, qui les oblige à maintenir un degré élevé d'emplois.

Le monopole naturel est donc un concept dangereux qui n'a jamais prouvé sa fiabilité. Comme l'a rappelé Philippe Gagnepain, la théorie de la régulation des monopoles naturels a longtemps ignoré les problèmes informationnels susceptibles d'interférer dans les rapports entre une entreprise régulée et une autorité⁴. Le développement de la théorie principal-agent révèle un déficit informationnel chez l'autorité (le principal) dont va tirer profit l'opérateur (l'agent). Il est donc totalement utopique de croire que l'autorité réglementaire peut scrupuleusement contrôler l'activité de l'opérateur.

Par ailleurs, outre les déficiences susvisées, force est de constater que les technologies récentes montrent l'inanité du concept de monopole naturel. En France, d'ailleurs, de nombreux analystes avaient critiqué la libéralisation du marché des

³ Jean-Claude Favin Lévêque, *Concurrence ferroviaire : la France peut-elle gagner ?* Lignes de Repères Éditions (2009).

⁴ Philippe Gagnepain, « La nouvelle théorie de la régulation des monopoles naturels : fondements et tests », *Revue Française d'Économie*, 15-4, 55-110. (2000).



télécommunications en se fondant sur la théorie du monopole naturel. L'histoire leur a donné tort.

Les droits de propriété privée, prérequis indispensable pour toute réforme ferroviaire

Ronald Coase pensait que, pour qu'une entreprise dispose d'un accès efficace aux informations inhérentes aux préférences des consommateurs, une institution cruciale et ancestrale était nécessaire : les droits de propriété. La propriété privée n'est pas uniquement un droit naturel fondamental de l'être humain : il s'agit aussi d'un droit économique majeur, comme le rappelait déjà Aristote (*Politique*, II, 3, 1261b) en son temps : « on porte très peu de sollicitude aux propriétés communes ; chacun songe vivement à ses intérêts particuliers, et beaucoup moins aux intérêts généraux, si ce n'est en ce qui le touche personnellement »

Les économistes autrichiens, dignes héritiers du philosophe grec, en tirent pour conséquence le fait que le contrôle d'une entreprise sera nécessairement plus strict et moins lâche s'il est exercé par un propriétaire privé. Les membres de cette école insistent fortement sur le lien qui unit la propriété privée au principe de responsabilité privée. Ainsi, si un propriétaire fait un mauvais usage de son droit, il en subira personnellement les conséquences, cette responsabilisation n'atteignant en revanche que modérément le dirigeant d'une entreprise publique jamais confrontée aux risques de banqueroute ou de « take-over ». Les contrôles sont plus faibles dans une organisation publique du fait de l'absence de ce stimulant si critiqué qu'est le profit.

Ce n'est pas un hasard si les entreprises publiques – et tout particulièrement la SNCF – ont presque toutes dû faire face à des déficits abyssaux (Crédit Lyonnais, Air France, GAN...). Le cas du Crédit Lyonnais est un cas d'école qui illustre parfaitement la



théorie des coûts d'organisation de Ronald Coase : c'est lorsqu'elle a cherché à s'étendre irrationnellement que ses (lourds) problèmes financiers sont apparus.

La nécessité du triptyque libéralisation-privatisation-dérégulation

La privatisation est un des ingrédients permettant de revivifier un secteur en berne mais elle doit s'accompagner d'autres étapes tout aussi indispensables à commencer par la libéralisation et la dérégulation.

Concernant la libéralisation, l'école autrichienne, très favorable à la privatisation, rappelle, dans le même temps, qu'une entreprise privée qui bénéficierait d'un monopole légal n'est pas une solution désirable. De surcroît, elle jetterait le discrédit sur le secteur privé. Il est donc important de faire naviguer les entreprises de l'ancien secteur public dans des eaux concurrentielles.

Qu'en est-il de la possibilité d'une déréglementation une fois la libéralisation effectuée. De nombreux économistes, principalement d'obédience néoclassique, considèrent que la libéralisation et la privatisation intervenant au sein d'un secteur devraient être suivies d'une surveillance accrue qui prendrait la forme d'une réglementation renforcée, notamment sur les prix. Selon eux, les forces du marché seraient incapables de remplir, de manière satisfaisante, leur mission de coordination, d'où la nécessité d'un contrôle accentué, exercé généralement par des autorités de régulation. La hantise de ces économistes est qu'une entreprise parvienne à rafler toutes les parts de marché et jouisse ainsi d'une position dominante qui lui permette de fixer des prix abusifs. Ces économistes en viennent ainsi à adopter une position paradoxale : partant d'un modèle censé défendre la supériorité



de l'économie de marché, ils en arrivent à conclure que seule la puissance publique est à même de gommer les imperfections de ce même marché.

Mais, en réalité la réglementation ne va pas de pair avec la libéralisation et la privatisation. Bien au contraire, elle a tendance à les affaiblir comme le rappelait George J. Stigler : « la réglementation et la concurrence sont des amis rhétoriques et des ennemis jurés ». Stigler ne se contente pas de verser lui-même dans la rhétorique : il étaye ses propos, montrant, avec justesse, que la réglementation sert, en réalité, les intérêts des firmes déjà présentes sur le secteur tandis que les entrants potentiels seront peut-être effrayés par l'inflation textuelle frappant le marché. Stigler était un visionnaire : nous avons pu constater précédemment que les concurrents de la SNCF hésitent aujourd'hui à venir marcher sur les plates-bandes de l'opérateur historique français, en partie pour ces raisons. Il devient ainsi difficile de donner sa pleine valeur au principe d'atomicité (à savoir, assurer la présence d'un grand nombre d'acteur sur un secteur).

Un exemple positif : la privatisation japonaise

De nombreux journalistes indiquent qu'il est impossible de procéder à la privatisation du rail et des entreprises ferroviaires, l'exemple britannique enterrant toute velléité possible à ce sujet. Sans entrer dans les détails, l'argument sécuritaire inhérent au réseau ferroviaire britannique ne tient pas la route puisque, malgré les accidents indéniables auxquels nous avons pu assister dans ce pays à la fin du XX^{ème} siècle, force est de constater que, outre le fait qu'ils étaient la résultante de décennies de gestion catastrophique par les autorités publiques, depuis cette réforme assez substantielle, ledit rail britannique se porte mieux en termes



sécuritaires, les accidents étant beaucoup moins nombreux qu'ils ne le furent sous l'ère de la nationalisation.

Mais, surtout les contempteurs de la privatisation oublient un pays où la privatisation a été menée de manière beaucoup plus radicale et structurée qu'au Royaume-Uni : le Japon. En 1987, les principales lignes, les *Japanese National Railways*, étaient encore publiques et leur dette était abyssale : 350 milliards de dollars, et ce malgré les multiples subventions gouvernementales et les tarifs particulièrement élevés. Du fait de ces maux, le gouvernement japonais a conduit une réflexion en vue de modifier structurellement le système. En 1987 fut prise la décision, logique, de privatiser graduellement la *Japanese National Railways*.

Les autorités publiques ne commirent pas l'erreur ultérieure des Britanniques : dissocier l'exploitation de l'activité de transport ferroviaire de passagers de la propriété des infrastructures ferroviaires. La scission fut ainsi géographique et non fonctionnelle. Naquirent alors sept compagnies de chemins de fer privées : les *Japan Railways*. Seconde erreur non commise par les Japonais, à l'inverse des Britanniques : créer un monopole privé, délesté de toute pression concurrentielle.

Certains argueront que cette dissociation a débouché sur des mini-monopoles régionaux, les *Japan Railways* concentrant le trafic ferroviaire d'une région déterminée. C'est faux : les *Japan Railways* ne sont pas seules sur leur secteur et d'autres entreprises viennent leur opposer une concurrence farouche. Ainsi, entre Tokyo et Yokohama, trois sociétés proposent leurs services aux usagers. Il y a également deux concurrents entre Kobe et Osaka.

Les résultats de cette privatisation graduelle furent si bénéfiques que le gouvernement japonais lâchait, chaque jour, un peu plus de lest dans son contrôle du secteur ferroviaire. Ainsi, il lui est impossible, depuis 2000, de restreindre l'accès au marché



ferroviaire sans une raison valable. Toujours depuis 2000, il convient de noter que les entreprises privées ont une plus grande marge de manœuvre dans la fixation des prix.

Comme nous allons le voir, les résultats positifs de cette réforme sont innombrables.

1^{er} succès : la part de marché du rail dans le secteur du transport de voyageurs était de 29% en 2007, ce qui demeure bien plus élevé que dans les autres pays. De nombreux sceptiques indiquent que cette part de marché importante est uniquement la conséquence d'une forte densité de population. Cet argument est irrecevable puisque le pourcentage susvisé fait état de données relatives par rapport aux parts des autres modes de transport.

2^{ème} succès : les revenus des entreprises privées sont colossaux. Ces dernières ont également eu la bonne idée de s'adonner à une politique (maîtrisée) de diversification de leurs activités. Ainsi, *JR East* a développé des activités commerciales dans les gares (stands, restaurants, cinémas) et exploité les possibilités offertes par le réseau pour promouvoir des activités de loisir, comme l'hôtellerie. Des stations de skis, desservies par son réseau ferroviaire, ont même été créées. Cette diversification permet aux compagnies ferroviaires de ne pas ou plus dépendre des subventions et de dégager des recettes suffisantes pour pouvoir réinvestir dans le réseau et offrir ainsi une qualité de service maximale. C'est donc « gagnant-gagnant » puisque cela permet aussi au gouvernement japonais de ne plus renflouer les dettes abyssales du secteur ferroviaire, et même de percevoir des rentrées fiscales non négligeables.

3^{ème} succès : il est important de rappeler que le Japon est un pays sujet à de nombreux séismes. Pourtant, le Shinkansen a toujours vaillamment résisté à toutes les épreuves et aucun accident majeur n'est à déplorer.



Conclusion

Le système ferroviaire japonais est indubitablement supérieur au système français et coûte moins cher au contribuable. Les rares médias français qui ont pris la peine de faire le comparatif furent obligés de le reconnaître, malgré le parti pris anti-privatisation de certains d'entre eux⁵. C'est sur la nécessité d'emboîter le pas aux Japonais qu'un consensus devrait se dégager ; c'est sur cette voie que la France devrait s'engager. Pour le bénéfice de tous, y compris des futurs cheminots.

⁵ UFC Que choisir, « Shinkansen japonais contre TGV français », publié le 18/05/2014. Téléchargeable à <https://www.quechoisir.org/actualite-shinkansen-japonais-contre-tgv-francais-la-claque-n2207/>