

Aspects positifs et négatifs de la libéralisation du transport ferroviaire en Slovaquie

Mária Horehájová – Jana Marasová

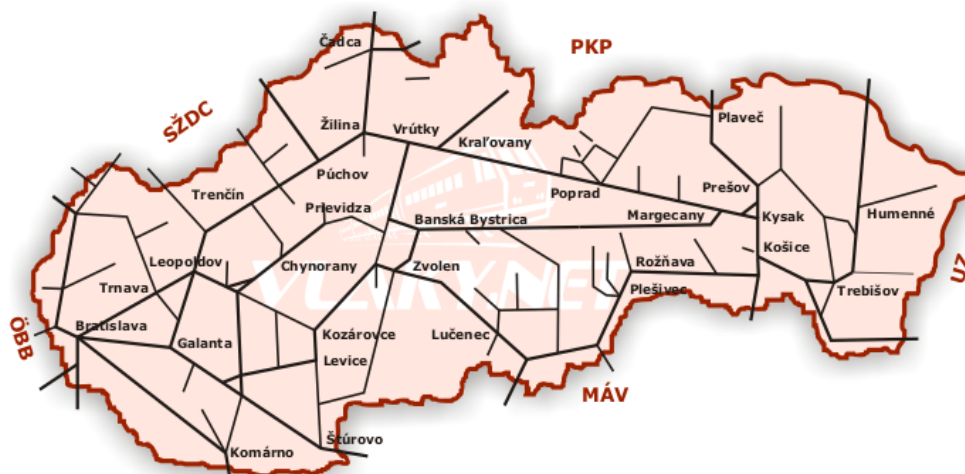
Introduction

Les tendances de libéralisation du secteur des services publics d'intérêt général ont commencé à se manifester en Europe à partir des années 1980 du 20^e siècle ce qui était lié à un renforcement du mouvement libéral à cette période. La République slovaque en tant que l'une des anciennes économies planifiées n'a adhéré à ces tendances qu'au début du nouveau millénaire, à l'approche de son adhésion à l'UE. La libéralisation dans le secteur du transport ferroviaire s'est effectuée conformément aux « paquets européens » qui ont initié et ont fait ensuite progressivement avancer ce processus. Cependant, plusieurs facteurs liés aux raisonnements marqués par le passé continuent à y poser des obstacles. Après un court parcours historique du secteur, nous présentons son organisation actuelle, le déroulement de la libéralisation avec l'accent sur les difficultés qui l'ont accompagné et dont certaines continuent à persister, et nous terminons avec un exposé des effets positifs et négatifs qui en résultent.

Histoire du transport ferroviaire et son organisation actuelle

L'histoire des chemins de fer en Slovaquie remonte à l'époque où le pays a fait partie de l'Empire austro-hongrois. En 1846, le premier chemin de fer à wagons tirés par les chevaux entre Bratislava et Trnava (Figure 1) a été mis en route, de longueur à peu près 60 km. Deux ans plus tard, en 1848, le premier train à vapeur a démarré sur le trajet de Bratislava – Marchegg en Autriche.

Figure 1 Réseau ferroviaire slovaque (Compagnies ferroviaires des pays voisins : SŽDC – République tchèque, PKP – Pologne, UZ – Ukraine, MÁV – Hongrie, ÖBB – Autriche)



Source : <https://www.google.com>

Après l'éclatement de l'Empire et la naissance de la République tchécoslovaque en 1918, un besoin fort s'est fait sentir de développer le réseau ferroviaire existant par des trajets en direction d'Est-Ouest, c. à. d. entre les territoires tchèque et slovaque. Vu les événements conduisant à la 2^e guerre mondiale ainsi que ceux d'après la guerre, la Tchécoslovaquie est devenue l'un des pays satellites de l'Union soviétique et son transport ferroviaire a été nationalisé en 1948. Depuis, jusqu'à 1989, il a été géré par *Československé dráhy – ČSD (Chemins de fer tchécoslovaques)* dont la filiale *Východná dráha (Chemin de fer de l'Est)* était chargée du territoire slovaque.

Après la chute du régime totalitaire en 1989 et la division de la République tchécoslovaque qui a suivi (1993), la société publique *Železnice Slovenskej republiky – ŽSR (Chemins de fer de la République slovaque)* a été créée. En 1994, la Slovaquie a adhéré au projet de Réseau Transeuropéen de Transport (RTE-T) - les corridors multimodaux, ainsi qu'à l'Accord européen sur les grandes lignes internationales de chemin de fer (AGC).

De nos jours, la *ŽSR* gère toute infrastructure ferroviaire : les lignes ferroviaires (à voie ordinaire, large et étroite), les lignes de traction, les tunnels et ponts ferroviaires, les passages à niveau, les gares. Deux autres compagnies, nées en 2005 comme sociétés anonymes dont le seul actionnaire est l'État, assument le transport sur les rails : *Železničná Spoločnosť Slovensko – ŽSSK (Compagnie ferroviaire slovaque)* est chargée du transport de voyageurs, et *Cargo Slovakia* du transport de marchandises. Les droits de l'Etat sont exercés par l'intermédiaire du *Ministère du Transport et de la Construction*. Sur ce marché, il existe également une trentaine d'entreprises privées qui possèdent des licences valides de transport, dont 9 uniquement pour le transport de voyageurs, 1 pour le transport de voyageurs et de marchandises, et 26 uniquement pour le transport de marchandises.

Dopravný úrad – DÚ (Office de transport) complète les agents opérant sur le marché ferroviaire. Il accomplit la fonction de régulateur national sur les voies ferroviaires nationales et régionales, ainsi que d'autorité d'enquête et de sécurité des chemins de fer. Ses activités principales consistent en :

- la régulation des prix d'utilisation des voies ferroviaires, ainsi que de ceux du transport de voyageurs sur l'ensemble du réseau national ;
- la sécurité – le *DÚ* délivre et révoque les licences et certificats de sécurité aux transporteurs privés ;
- l'interopérabilité – il enregistre et autorise différents types de véhicules ferroviaires, accorde des licences pour l'exploitation de sous-systèmes d'interopérabilité fixe et mobile ;
- la supervision professionnelle et technique – il effectue des tests d'aptitude et délivre des certificats de sécurité pour le transport de marchandises dangereuses, conformément à la COTIF (Convention Internationale concernant le Transport par Chemins de Fer).¹

¹ BAUBY, P. 2019. *Les effets de la libéralisation des services publics – services d'intérêt général.*

L'accessibilité du transport ferroviaire est étroitement liée aux équipements technologiques et à la densité du réseau ferroviaire. Le réseau slovaque n'est pas étendu, mais grâce à la position géographique du pays, il peut être considéré comme attractif, car les corridors ferroviaires européens le traversent dans les deux directions Est-Ouest et Nord-Sud. En 2009, la densité du réseau a été de 69 km par 100 000 habitants (74 km/1 000 km²). La densité de lignes est la plus importante dans la région de Bratislava (112,284 km/1 000 km²) et la plus faible dans la région de Prešov (seulement 46,799 km/1 000 km²).

L'ouverture du marché et les obstacles dans le processus de libéralisation

L'ouverture du marché ferroviaire en Slovaquie s'est manifestée d'abord dans le transport de marchandises, par l'entrée en vigueur de la directive européenne 2004/51/CE, du 2^e paquet ferroviaire qui a rendu ce transport dans l'UE entièrement libre à partir du 1^{er} janvier 2007. Au cours de la même année, le 3^e paquet a été adopté et incorporé dans la législation slovaque deux années plus tard par les lois 513/2009 et 514/2009. L'objectif de ce 3^e paquet consistait à libéraliser le transport international de voyageurs, à renforcer les droits de ces derniers et à mettre en place un système unique de licences et de certificats d'aptitude des conducteurs.

Le transport ferroviaire de marchandises est entièrement libéralisé en Slovaquie depuis 2007, et celui de voyageurs depuis 2010. En 2010, 29 sociétés possédaient la licence pour opérer sur les voies ferroviaires de ŽSR, dont 25 prestataires effectifs. Depuis, la société ŽSR, selon les lois mentionnées, aurait dû rendre l'infrastructure ferroviaire accessible à chaque entreprise qui a une licence de prestation des services et un certificat de sécurité en vigueur. Cependant, ce fait n'a pas encore été accompli et vu d'autres difficultés persistant jusqu'à nos jours, la libéralisation n'a toujours pas apporté dans ce secteur la situation concurrentielle attendue. En nous appuyant sur le Rapport de 2011 d'*Antimonopolný úrad (Office anti-monopole)*², on peut expliquer ces difficultés comme suit :

- **des entraves inadéquates à l'entrée sur le marché** – L'accès des transporteurs privés au matériel roulant est très compliqué, car les infrastructures ferroviaires provenant des années 1970 ne sont pas compatibles avec les locomotives électriques contemporaines. Par conséquent, les nouveaux transporteurs entrant sur le marché et souhaitant utiliser des locomotives électriques modernes, ne peuvent pas en obtenir l'autorisation. Ils sont limités à utiliser des locomotives électriques anciennes qui constituent la propriété exclusive des sociétés étatiques ŽSSK et *Cargo Slovakia*. Comme le marché de location des locomotives électriques n'existe pratiquement pas, ces transporteurs sont obligés d'utiliser uniquement des machines à moteur dont d'une part, le coût est élevé, et d'autre part, ces

<http://www.actionpublique.eu/index.php/des-idees/140-les-effets-de-la-liberalisation-des-services-publics-services-d-interet-general>

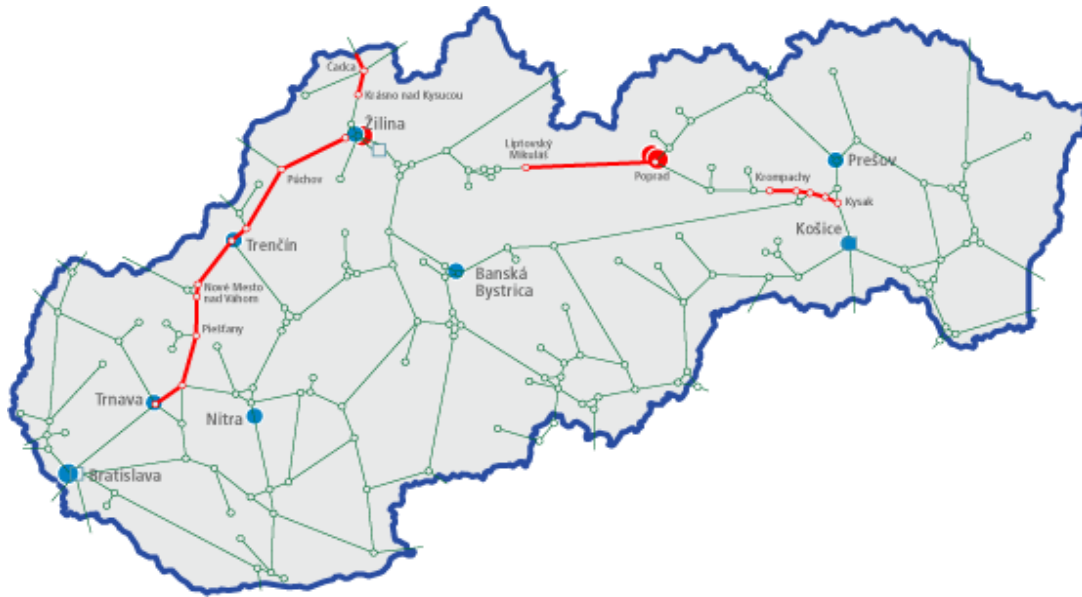
² *Problémy v sektore železničnej dopravy z hľadiska súťaže*. <https://www.antimon.gov.sk/data/att/367.pdf>

agents ont paradoxalement une taxe supplémentaire à payer pour faire rouler les locomotives à moteur sur les tronçons électrifiés. Une autre difficulté liée à celles-ci concerne leur ravitaillement en carburant car *Cargo Slovakia* en tant que propriétaire unique de l'équipement de ravitaillement y refuse l'accès aux transporteurs privés. Ceux-ci doivent par conséquent se ravitailler par l'intermédiaire de citernes mobiles. Pour pouvoir le faire, ils ont des procédures administratives et organisationnelles lourdes ainsi que des coûts de transaction élevés à subir.

- **des taxes d'accès aux voies de transport ferroviaire** – Dans le transport national, ces taxes représentent un pourcentage élevé du coût des transporteurs, ce qui provoque un déséquilibre entre les transports ferroviaire et routier. Même si la Directive 2001/14/EC a recommandé de calculer les frais d'utilisation d'une voie ferroviaire sur la base du coût marginal, cette recommandation n'a longtemps pas été appliquée en Slovaquie. Les frais en question y comprenaient également les coûts fixes et variables où notamment le coût fixe est très élevé en raison du réseau ferroviaire dense (le 7^e réseau ferroviaire le plus dense de l'UE selon l'UNECE de 2016). Ce n'est qu'à partir du janvier 2011, avec l'entrée en vigueur d'un nouveau Règlement du DÚ, que le calcul de ces frais a été modifié, avec un prix plafond d'accès à l'infrastructure ferroviaire fixé par ce Règlement. L'objectif de ces modifications était justement de diminuer ces frais dans les prix du transport.

- **Une influence politique forte** se manifestant par l'intermédiaire des subventions accordées à certains transporteurs, ce qui conduit en général à une augmentation des taxes pour d'autres. L'aspect politique joue fort dans ce secteur. En 2014, il a abouti, par le biais d'une mesure anti-concurrentielle prise par l'Etat, à rendre le transport de voyageurs gratuit dans les trains de la ŽSSK pour trois catégories de la population – enfants, étudiants et retraités. Cela a immédiatement provoqué de grosses difficultés aux transporteurs privés, ferroviaires et routiers, et progressivement à même cette compagnie étatique, parce que le niveau de subventions ne suffisait plus à compenser ses pertes en recettes. Les performances de la ŽSSK ont augmenté, mais la qualité de ses services a baissé. Le déficit de moyens financiers ne permet pas la modernisation des trains et de leur équipement à rythme qu'il serait souhaitable. La Figure 2 illustre la part très faible du réseau ferroviaire nationale qui est à nos jours modernisé.

Figure 2 Part modernisés des chemins de fer slovaques



Source : <http://www.remimg.sk/--17-14-zsr-modernizacia-zeleznicnej-trate-zilina--kosice>

L'aspect politique considérable s'est manifesté dès le début du processus de décentralisation de l'administration publique dans différents secteurs de services d'intérêt général et s'est développé avec la délégation des compétences des organes centraux au secteur privé ainsi qu'aux autorités locales, en ayant pour conséquence une augmentation du taux de corruption.³ Dans le secteur du transport, l'influence politique a un impact direct sur le fonctionnement des compagnies publiques dominantes, vu que leurs top-managers sont nommés par le gouvernement.

- **une interopérabilité et une qualité de l'infrastructure ferroviaire insuffisantes** – Le niveau relativement faible de l'infrastructure ferroviaire du pays est lié, entre autres, à la préférence des pouvoirs publics pour le réseau routier (investissements publics plus importants pour les autoroutes). Il en résulte que l'infrastructure ferroviaire est obsolète sur le plan technologique et incompatible avec le système européen. Ainsi, dans la pratique, les sociétés ferroviaires étrangères transportent les marchandises à la frontière slovaque, le transporteur national les prend ensuite en charge en changeant de locomotive et de personnel, et réciproquement.

- **le raisonnement et comportement des transporteurs publics** – L'effort de maintenir leur position sur le marché se traduit de différentes manières, entre autres par une préférence que le manager de l'infrastructure ŽSR, étant lui-même acteur public, accorde à ŽSSK ou à *Cargo Slovakia* sur l'allocation des capacités. Ces deux transporteurs dominants d'une part continuent à maintenir une attitude réticente envers d'autres entreprises de transport, existantes ou nouvelles sur le marché, ayant besoin elles-aussi de l'accès à l'infrastructure, et d'autre part, ils se servent des pratiques de prix dont l'objectif est soit de faire partir des concurrents du marché, soit d'empêcher d'autres d'y entrer.

³ HAMALOVA, M. et al. 2014. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*. P. 367. Bratislava: Wolters Kluwer

Le système selon lequel les contrats d'intérêt général sont organisés dans le transport de voyageurs contribue lui aussi à une position favorable dont jouent les sociétés publiques de transport. Les contrats conclus par l'État avec *ŽSR*, *ZSSK* et *Cargo Slovakia* ne contiennent pas de mécanismes qui inciteraient ces trois sociétés à une diminution du coût, donc à un fonctionnement plus efficace. L'un des arguments du fait que, même après la libéralisation, la compétitivité n'est pas celle qu'elle devrait être, renvoie aux sanctions que l'autorité de la concurrence (*Antimonopolný úrad*) inflige à ces sociétés de transport publiques pour l'abus de leur position sur le marché. À titre d'exemple, en 2012, *Cargo Slovakia* a payé une amende de 2,49 millions € pour abus de position dominante sur le marché, et en 2014, la sanction a été de 10,253 millions € pour avoir limité la vente et la location de locomotives électriques à ses concurrents privés.

Les effets de la libéralisation du marché ferroviaire

Les principes concurrentiels changent de façon essentielle le fonctionnement d'un secteur public. Les expériences qui en existent se différencient d'un pays à l'autre, en fonction de ses caractéristiques, histoire, attachement de la population au service public. Les analyses économiques montrent que la décentralisation et la libéralisation dans ces secteurs publics ont leur potentiel qui peut se traduire en effets positifs, mais également ses limites. Le potentiel est plus ou moins évident : partout où le marché fonctionne, même si partiellement, l'allocation des ressources et la qualité de production est plus élevée que dans un secteur public monopolisé. Selon Nemeč (2001)⁴, les effets positifs peuvent se manifester par :

- une croissance de la variabilité d'offre des services
- une meilleure efficacité de production des services au niveau du coût
- une meilleure qualité de leur prestation
- un renforcement de l'équité concernant l'accès de tous au service public
- une amélioration de la capacité d'Etat de contrôler les dépenses publiques.

En Slovaquie, la libéralisation du marché de transport ferroviaire a sans aucun doute satisfait plusieurs attentes de la population, notamment sur le plan du choix de transporteur, de l'arrivée de plusieurs trains modernes, d'une meilleure qualité des services et d'une accessibilité des prix, malgré leur augmentation certaine. Cette amélioration est devenue visible surtout en 2012 où une nouvelle compagnie privée est entrée sur le marché du transport de voyageurs (*Regio Jet*), avec son propre matériel roulant, un niveau de service remarquable et des prix plus intéressants que ceux de la *ŽSSK*. Une partie de la clientèle de

⁴ In MEDVEĎ, J. et al. 2005. *Verejné financie*. P. 302. Bratislava: Sprint

cette dernière est passée aux trains de la *Regio Jet* ce que prouve une diminution des personnes transporté par la *ŽSSK* à la période concernée.⁵ Cependant, depuis ces dernières années, cette société publique de transport a vu le nombre de ses voyageurs remonter ce qui résulte du transport devenu gratuit pour certaines catégories de la population en 2015. Ce dernier s’est montré très motivant pour les voyageurs malgré la qualité de services médiocre de la société considérée.

Les nouvelles technologies d’information et de communication ont rendu l’accès aux services de transports plus rapide et flexible ont également contribué aux effets positifs de l’ouverture du marché. Avec le personnel mieux formé aux guichets et dans les trains, où le transporteur public a dû suivre la dynamique des concurrents privés, les voyages sont devenus bien plus agréables qu’avant.

Quant aux effets négatifs de la libéralisation du secteur de transport, ils sont plusieurs à montrer les limites de celle-ci. Tout d’abord, vu qu’à l’époque de l’économie planifiée, la prestation de ces services était assurée par les monopoles étatiques avec plusieurs milliers d’employés, et qu’avec la libéralisation, ils ont été transformés en sociétés par actions, soit demeurant à 100 % étatiques, soit devenant privées avec une participation de l’État majoritaire ou minoritaire, l’impératif d’efficacité a conduit toutes ces sociétés à diminuer leurs effectifs. Ainsi, la suppression de postes a engendré certaines conséquences sociales difficiles, même si elles n’étaient pas très différentes de la libéralisation dans d’autres secteurs de l’économie.

Tabl. 1 Evolution de l’emploi dans les trois les plus grandes sociétés

Effectif/Année	2011	2015	2016	2017
Cargo Slovakia	8 054	6 027	5 794	5 632
ŽSSK	4 792	5 949	5 924	5 952
ŽSR	14 998	14 066	13 939	13 781

Source : Rapport annuel *Cargo Slovakia* et *ŽSSK* : 2011, 2015 - 2017

Dans le transport de marchandises, l’évolution de l’emploi de la société *Cargo Slovakia* a été marquée par la concurrence, car en dehors de ce transporteur public, il y a plus d’une vingtaine de sociétés privées. Cet impact de la libéralisation est moins évident sur l’emploi de

⁵ ŽSSK, Rapport annuel 2016

la ŽSSK parce que celle-ci n'a qu'un seul vrai concurrent privé dans le transport de voyageurs. La baisse d'emploi chez ŽSR – propriétaire de l'infrastructure ferroviaire est faible (Tabl. 1) et est liée aux changements organisationnels ainsi qu'à l'effort d'optimiser le nombre d'emplois administratifs et les activités de contrôle.

Un autre aspect négatif que la population slovaque avait du mal à accepter consistait en la suppression en 2011 de quelques lignes ferroviaires considérées peu utilisées et peu rentables. Il faut tout de même souligner que cela résultait non seulement de la libéralisation du marché, mais également d'une évolution générale de la société sur la voie de prospérité économique qui a conduit à l'utilisation de plus en plus de voitures personnelles pour tout déplacement. Cependant, depuis peu de temps, après ce que la ŽSSK a réévalué la situation dans les régions de ces voies fermées, quelques-unes ont été remises en route (H. Dúbrava – B. Štiavnica ou Zvolen – Šahy).

Conclusion

Après une période de quatre décennies de gestion centralisée des activités économiques, de bureaucratie étatique et stagnation technologique qui en résultait, l'ouverture des marchés à la concurrence était plutôt la bienvenue en Slovaquie, y compris le secteur des services publics d'intérêt général, dont celui du transport. Les habitants n'étaient pas attachés à son caractère de service public plus qu'à celui de tous les autres produits et services assumés dans le passé par l'État dans leur ensemble. Ainsi, s'il existe une certaine nostalgie pour l'ancien système de la part des générations plus âgées, elle se réfère au rôle disparu de l'État providence en général.

Malgré les limites évidentes de la libéralisation dans le secteur de transport, comme sur tous les marchés de services d'intérêt général, et malgré certains problèmes évoqués, les éléments de concurrence y ont été introduits et ils ont contribué à la qualité et efficacité des services, notamment en comparaison avec leur niveau dans l'économie planifiée. Cependant, il reste des marges d'amélioration des marchés considérés, en levant les obstacles à leur efficacité maintenus surtout par les sociétés dominantes, les anciens monopoles. La lutte systématique du gouvernement contre la corruption par le biais des lois de qualité, d'une application rigoureuse du droit et des mécanismes efficaces de son revendication, ainsi que par des sanctions strictes de tout comportement malhonnête, autant des fonctionnaires que des acteurs privés, en représente le défi le plus important.