

**Politiques publiques comparées : étudier le changement  
dans un monde interdépendant**

Session : Les temps du changement

Vendredi 8 juin 2007  
Salle François Goguel  
56, rue des Saints Pères  
75007 Paris

**Libéralisation des secteurs de fret ferroviaire français et allemand :  
indépendance et corrélation des évolutions sous une pression  
européenne**

*Version provisoire – merci de ne pas citer*

Delphine Chabalier  
Laboratoire Systèmes productifs, Logistique et Organisation du transport (SPLOT)  
Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS)  
2, avenue du Général Malleret Joinville  
94114 Arcueil cedex  
tel : 01 47 40 72 16  
e-mail : [delphine.chabalier@inrets.fr](mailto:delphine.chabalier@inrets.fr)  
Version mai 2007

Résumé :

Cette communication vise à suggérer que la temporalité doit être prise en compte pour comprendre les différences en matière de mise en œuvre des réformes de libéralisation du fret ferroviaire en France et en Allemagne. Malgré le renforcement de la politique européenne du rail depuis le début des années 1990, les changements observés ne peuvent pas être attribués seulement à la pression exogène européenne. De fait, un décalage temporel s'établit entre la libéralisation allemande et la libéralisation française. Nous cherchons à montrer comment ce décalage explique les différences observées en 2007 entre les deux pays en termes de part de marché des nouveaux entrants et de régulation économique.

# 1 Introduction

Depuis plus d'un demi-siècle, les chemins de fer français et allemand étaient organisés sous la forme d'un monopole public intégré. Comment expliquer qu'en 2007 les secteurs de fret ferroviaires de ces deux Etats membres soient libéralisés<sup>1</sup> après une si longue stabilité institutionnelle ? Que la part de marché des nouveaux entrants atteigne 15% des tonnes.kilomètres transportées en Allemagne, quand elle n'est que de l'ordre de 1% en France ? Que de nouvelles autorités de régulation économique<sup>2</sup> très différentes soient mises en place ?

Dès le début des années 1990, une politique européenne du rail a été progressivement élaborée constituant une pression exogène au changement pour les secteurs ferroviaires des Etats membres. L'élaboration progressive d'une politique européenne de libéralisation du rail pourrait donc être à l'origine des réformes observées. Cette question a déjà fait l'objet de plusieurs projets de recherche. L'ouvrage dirigé par Héritier *et al.* (2001) s'intéresse aux conséquences des politiques européennes en matière de transports routier et ferroviaire de marchandises sur les politiques publiques de cinq Etats membres : le Royaume-Uni, l'Italie, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. En 1998 à l'occasion d'un article, Knill et Lehmkuhl qui ont participé à cet ouvrage s'intéressaient aux effets de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires plus particulièrement dans trois pays : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne.

De ces deux sources, nous pouvons retirer les conclusions suivantes : tout d'abord, l'adoption de la directive 91/440 constitue un nouveau départ pour la politique européenne du rail (Knill, Lehmkuhl, 1998, 2 ; Kerwer, Teutsch, 2001). En effet, même si la Commission a proposé de libéraliser les chemins de fer depuis le milieu des années 1980, ce n'est qu'au début des années 1990 qu'une telle mesure est acceptée par les ministres des transports. Le second point sur lequel les différents auteurs s'entendent porte sur l'effet différencié de cette politique européenne sur les Etats membres. Outre la libéralisation de certains services ferroviaires, la directive 91/440 requiert notamment pour les monopoles publics une séparation au moins comptable des activités liées à la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celles liées à son exploitation. Ils n'observent pas un mouvement de convergence des différentes politiques ferroviaires nationales selon le modèle proposé par la directive européenne. Héritier et Knill (2001) identifient trois critères pour expliquer les effets différents de cette directive sur les secteurs ferroviaires : le stade de la libéralisation déjà engagé par un Etat ; le système de croyances dominant vis-à-vis du secteur et les solutions envisagées pour résoudre ses difficultés ; enfin la capacité de réforme d'un Etat en se référant au nombre de « veto players » potentiels.

Dès 2001, de nouvelles directives ont été adoptées par le Conseil transports et le Parlement européen. En particulier, les mesures de libéralisation ont été renforcées : la directive 2001/12 prévoit l'ouverture à la concurrence des services internationaux de fret ferroviaire sur un

---

<sup>1</sup> Nous définissons la libéralisation comme l'ouverture du secteur à la concurrence, nous n'entendons pas l'ensemble du processus de réforme. Nous allons voir dans cette communication qu'elle a lieu des moments différents en France et en Allemagne. De même, les directives européennes prévoient différentes étapes de libéralisation. Cf. annexe 1. En 2007, les secteurs nationaux de fret ferroviaire sont totalement libéralisés en France comme en Allemagne.

<sup>2</sup> Nous reprenons ici la typologie de Christophe Genoud (2004) qui différencie trois fonctions essentielles pour la régulation d'une industrie de réseau libéralisée : la régulation technique, la régulation économique et la régulation socio-politique. Il définit la régulation économique comme régulation du marché (ex : introduction à la concurrence, surveillance des prix) et la régulation de la concurrence (ex : abus de position de dominante).

réseau particulier à la date du 15 mars 2003. En 2004, cette décision est à nouveau approfondie avec la directive 2004/51 qui nécessite la libéralisation des services nationaux de fret ferroviaire au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ces nouveaux développements en matière de politique européenne de libéralisation du rail nécessitent une actualisation des résultats proposés par Knill et Lehmkuhl puis Héritier *et. al.*

Dans le cadre de cette communication, nous voulons montrer que malgré son renforcement, la pression européenne n'est pas à l'origine de tous les changements observés dans les secteurs du fret ferroviaire français et allemand. Jordana, Levi-Faur et Puig (2006) ont proposé une conclusion comparable en étudiant l'eupéanisation des secteurs de l'électricité et des télécommunications en Espagne et au Portugal. Dans leur article « the limits of Europeanization », ils révèlent l'insuffisance des approches de l'eupéanisation (Olsen, 2002 ; Radaelli, 2003) pour expliquer l'ensemble des évolutions observées. Malgré la structuration d'un niveau européen de régulation de ces deux secteurs et malgré le contexte de la globalisation, l'Espagne et le Portugal ont pu trouver une marge de manœuvre pour réformer les deux secteurs selon les préférences des communautés politiques nationales. Jordana, Levi-Faur et Puig ne vont pas jusqu'à suggérer que l'Europe n'a aucune influence sur les processus de libéralisation. Ils soutiennent que deux hypothèses alternatives sont également à considérer, soient les phénomènes de globalisation et les facteurs domestiques. Pour démontrer leur hypothèse, deux points importants nous semblent importants à retenir. D'une part, ils ne s'intéressent pas à l'influence d'une directive européenne sur le niveau national, mais comparent les évolutions des deux secteurs des deux pays avec l'évolution des politiques européennes. Ils considèrent donc une période temporelle d'une quinzaine d'années et peuvent même revenir sur l'origine de la structuration de ces secteurs après la deuxième guerre mondiale. D'autre part, ils étudient non seulement les réformes en matières de régulations nationales mais également leurs résultats, c'est-à-dire comment les entreprises s'adaptent à ces nouvelles régulations nationales. Cette approche diffère de la démarche traditionnelle de l'étude de l'eupéanisation d'un secteur donné qui le plus souvent n'étudie que l'impact d'une directive ou d'un paquet de directives (Falkner *et al.*, 2005). Avec la succession de plusieurs phases d'adoption de directives depuis le milieu des années 1980, il peut donc être intéressant de considérer l'ensemble de la période temporelle.

Thatcher (2004) met également en valeur l'insuffisance de la variable européenne pour expliquer les réformes du secteur des télécommunications qu'il observe dans quatre États membres. En 1999, dans son ouvrage « The politics of telecommunications : national institutions, convergence and change » (Thatcher, 1999), il a suggéré que les hypothèses du néo-institutionnalisme historique permettent d'analyser les mutations des secteurs français et anglais des télécommunications depuis les années 1960. Dans cet ouvrage, il vérifie d'une part que les institutions nationales sont stables, qu'elles changent rarement et/ou lentement, qu'elles sont marquées par les arrangements institutionnels passés ; d'autre part, comme chaque pays présentent des institutions spécifiques, quand des changements ont lieu, ils diffèrent en fonction des pays. En 2004, Thatcher relativise ce modèle en indiquant que sous certaines pressions les différences nationales peuvent disparaître entraînant un mouvement de convergence des secteurs selon le même modèle. Dans le cas particulier des télécommunications au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Italie, il observe que jusqu'au milieu des années 1980 des différences institutionnelles persistent, mais qu'à partir de la fin des années 1980 de rapides changements et mouvements de convergence sont identifiables entre les différents secteurs nationaux. Ainsi à la fin des années 1990, ces quatre pays ont tous privatisé, libéralisé leur secteur des télécommunications et délégué des pouvoirs de régulation à des agences indépendantes. Il

propose trois facteurs explicatifs à ce mouvement de convergence : les innovations technologiques et la globalisation économique qui renforcent les relations transnationales ; les réformes du secteur d'autres pays ; et la mise en place d'une régulation supranationale. Ainsi sous certaines pressions exogènes, les résistances au changement peuvent être dépassées.

Si l'ouvrage publié en 1999 ne tenait pas compte de l'influence qu'avaient pu avoir les directives européennes ou d'autres initiatives communautaires sur les évolutions des secteurs, comme le remarque Surel (2002, 103), l'article de 2004 permet de combler cette lacune. Thatcher précise en particulier l'impact indirect du développement d'une politique européenne des télécommunications dans le choix des Etats membres de la libéralisation et de la mise en place d'organes de régulation. En conclusion à cet article, nous retenons en particulier un nouvel argument à tester que Thatcher propose : sous la contrainte de pressions internationales au changement, les variétés du capitalisme tiennent seulement pour une période de temps limitée, mais ne peuvent pas résister à des pressions internationales sur le moyen terme, de l'ordre de dix à quinze années. Selon cette hypothèse, on ne pourrait rendre compte d'évolutions qu'après une certaine durée. En terme de définition de l'objet de recherche, il apparaît important d'analyser les évolutions d'un secteur sur une période suffisamment longue pour pouvoir rendre compte des phénomènes de transformation à l'œuvre. Pour cette raison, nous ne nous intéressons pas uniquement à l'impact des nouvelles directives du début des années 2000 sur les secteurs ferroviaires français et allemand, nous nous inscrivons ainsi dans la continuité les recherches de Knill et Lehmkuhl et de Heritier *et. al.* Nous préférons analyser l'interaction Europe – secteur national (Palier, Surel, 2007) sur la période 1990 – 2007.

L'avantage d'une telle période d'étude est également soutenu par Pierson (2004, 13-14). Selon lui, certains processus ne peuvent pas être compris à moins que le chercheur soit attentif à l'ensemble des causes et des résultats politiques sur des périodes temporelles suffisamment longues. Pour légitimer une telle posture, Pierson propose deux explications : d'une part, certains processus de cause à effet se développent lentement parce qu'ils sont incrémentaux ; d'autre part, du fait de la présence de seuil, certains processus ont peu de signification tant qu'ils n'ont pas atteint une masse critique ce qui peut ensuite provoquer des changements importants. Hassenteufel et Fontaine (2002, 13) indiquent aussi l'intérêt d'adopter une perspective historique pour analyser les changements d'une politique publique. La perspective historique permet de voir comment se mêlent continuité et rupture. Elle permet aussi d'appréhender les liens multiples entre les différents niveaux d'action pour montrer par exemple comment le local peut préparer le national. Enfin selon eux, l'apport principal de la prise en compte de la dimension temporelle est de ne pas isoler un moment particulier dans l'analyse, ce qui permet aussi de mieux intégrer la dimension de mise en œuvre des politiques publiques (Fontaine, Hassenteufel, 2002, 14).

Par ailleurs, pour Bonoli (2007), la temporalité doit être prise en compte pour expliquer les réformes des Etats providence. Les pays qui ont réformé leurs systèmes sociaux dans les années 70 tels que les pays scandinaves ont disposé d'une situation plus favorable pour développer de nouvelles politiques sociales de prise en charge des risques sociaux émergents liées à la tertiarisation de l'emploi et l'instabilité accrue des familles se produisent. En revanche, pour les pays européens continentaux et méridionaux, où ces évolutions interviennent 20 après les pays scandinaves, les marges de manœuvre pour développer de nouvelles politiques sociales de risque sont beaucoup plus faibles, notamment du fait d'un contexte économique et démographique beaucoup plus défavorable.

A partir de cette revue de la littérature, nous pouvons résumer ainsi les hypothèses que nous souhaitons démontrer dans le cadre de cette communication :

Hypothèse H1 : malgré une longue stabilité institutionnelle sous la forme de monopole, les industries de réseaux sont progressivement réformées pour rendre possible des mesures de libéralisation (Thatcher, 2004 ; Jordana, Levi-Faur, Puig, 2006).

Hypothèse H2 : le timing de la libéralisation dépend non seulement de pressions exogènes telles qu'une politique européenne, mais aussi de facteurs nationaux (Pierson, 2004 ; Thatcher, 2004 ; Jordana, Levi-Faur, Puig, 2006).

Hypothèse H3 : le timing auquel a lieu la libéralisation permet d'expliquer les conséquences de la libéralisation (Pierson, 2000, 2004 ; Bonoli, 2007).

Hypothèse H4 : pour rendre compte du processus de libéralisation, il est nécessaire de s'intéresser non seulement à la réforme institutionnelle du secteur considéré sur une temporalité de moyenne durée, mais également aux évolutions des stratégies des opérateurs.

A partir de ces hypothèses, nous allons montrer comment un décalage temporel s'établit entre la libéralisation allemande et la libéralisation française et comment il explique les différences observées en 2007 en termes de part de marché des nouveaux entrants et de régulation économique. Notre objectif est alors de montrer que la temporalité des réformes doit être prise en compte pour comprendre les différences en matière de mise en œuvre des réformes de libéralisation du fret ferroviaire en France et en Allemagne : le moment où les événements se produisent influence les conséquences de ces événements (Pierson, 2000, 2004 ; Bonoli, 2007).

Cette démonstration est menée en trois temps. Nous commencerons par montrer les insuffisances du modèle du « fit et misfit » qui est le plus communément utilisé pour étudier l'impact d'une politique européenne au niveau national. Nous préférons la démarche proposée par Falkner *et al.* (2005), qui utilise la notion plus large de « compliance » (ou mise en conformité d'un Etat membre vis-à-vis de la législation européenne) plutôt que la notion d'europanisation. Nous montrerons que les considérations en termes de « fit et misfit » ne permettent pas de rendre compte de l'ensemble des stratégies observées dans le cas de transposition ou non-transposition des directives européennes. Du fait de réactions différentes de l'Allemagne et de la France face à la politique européenne du rail, un décalage temporel s'établit en matière de libéralisation des secteurs ferroviaires de fret allemand et français (hypothèses H1 et H2). Dans un deuxième temps, nous étudierons comment ce décalage temporel permet de comprendre non pas les différences en matière de dispositifs institutionnels des réformes entre les deux pays mais leurs résultats, c'est-à-dire comment la libéralisation se concrétise par l'arrivée de nouveaux entrants. Enfin, nous montrerons comment ce décalage temporel permet aussi de comprendre les différences en matière de régulation économique du secteur du fret ferroviaire entre les deux pays. Ces deux parties permettront de vérifier les hypothèses H3 et H4.

## **2 Choix de la libéralisation : entre pression européenne et fenêtre d'opportunité nationale**

Dans cette partie, nous étudions les raisons pour lesquelles l'Allemagne a libéralisé son secteur du fret ferroviaire dès 1994, tandis que la France a attendu le début des années 2000. Ces libéralisations ont été décidées alors qu'une politique européenne de libéralisation du rail était

élaborée. Avant de présenter les deux cas, nous revenons sur les approches permettant de tester l'influence d'une politique européenne sur le niveau domestique.

Pour étudier l'impact de la politique européenne du rail sur les réformes entreprises en France et en Allemagne, le modèle le plus communément admis est celui du « fit et misfit » (Börzel, Risse, 2003 ; Caporaso, Cowles, Risse, 2001 ; Knill, Lenschow, 2000). Selon ce modèle, plus il y a « misfit »<sup>3</sup> entre les directives européennes et les structures nationales, c'est-à-dire plus la pression à l'adaptation est forte entre le niveau européen et le niveau national, moins la mise en œuvre des exigences européennes a des possibilités d'aboutir. Ce modèle tout comme l'approche du néo-institutionnalisme historique tend plutôt à envisager que les changements auraient dû être peu importants ou se limiter à l'ajustement des institutions existantes plus qu'à la création de nouvelles (Skowronek 1982, 12 ; Hall, 1986 ; Ikenberry, 1988, 194-5 ; Thelen, Steinmo, 1992, 16-18 ; Dobbin, 1994, 2 ; March, Olsen 1996, 256).

Certains chercheurs réfutent que l'approche en « fit et misfit » constitue un modèle pertinent d'analyse. Par exemple, Haverland (2000) avec l'étude de la transposition de la directive sur les déchets d'emballage par le Royaume-Uni suggère qu'un Etat membre peut subir une forte pression à l'adaptation (fort misfit), et pourtant mettre en œuvre la politique européenne sans rencontrer de grande difficulté. Radaelli (2003, 44) s'interroge sur la validité de ce modèle : constitue-t-il une explication générale ou bien un cas spécial de l'europanisation de structures nationales ?

Pour pallier les lacunes de cette approche, Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber (2005, 23) dans leur ouvrage « Complying with Europe » développent une démarche à la fois inductive et déductive. Ils commencent par proposer un éventail d'hypothèses permettant de rendre compte des conditions de transposition ou de non-transposition des directives européennes à partir d'une importante revue de la littérature. Ensuite, ils testent ces hypothèses sur le terrain de la transposition des directives de l'Europe sociale par les Etats membres de l'Europe des 15, ce qui représente un total de 90 études de cas. Ils concluent que la plupart de ces hypothèses ont eu une certaine valeur explicative, mais qu'aucune d'elles ne pourrait expliquer la gamme entière des cas observés. Les auteurs proposent alors une typologie de trois « mondes de la compliance », qui résultent de l'importance variable d'une culture du respect des lois dans les systèmes politiques et administratifs des différents Etats Membres. Par conséquent, l'analyse accentue l'importance des conditions culturelles spécifiques aux pays. Ces conditions culturelles déterminent alors quels ensembles d'autres facteurs sont appropriés dans un arrangement particulier de pays.

Les trois « mondes de la compliance » sont les suivants. Le premier est le monde du respect de la loi – « world of law observance ». Dans ce cas, quel que soient les styles de politiques, les intérêts en jeu ou les idéologies, la transposition des directives européennes est réalisée dans les délais. La mise en œuvre de la transposition est également effective. Les cas de non-transposition sont très rares. Le second monde est celui des politiques domestiques – « world of domestic politics ». Ici, remplir les exigences européennes est au mieux un objectif parmi d'autres. Les intérêts nationaux prévalent en général sur la transposition. Quand elles le sont, les directives sont transposées avec retard par rapport aux délais du calendrier européen. L'Allemagne est un des Etats membres faisant partie de ce monde pour Falkner *et al.* Enfin, le dernier monde est celui de la négligence – « world of neglect ». Les exigences de mise en œuvre

---

<sup>3</sup> Pour traduire le « misfit » on peut parler de décalage, Grossman (2003) utilise le terme d'incongruence de la politique nationale avec les exigences européennes.

des dispositions européennes ne sont suivies d'aucun effet au niveau national. Le plus souvent, cette inertie est causée par des gouvernements et des administrations passifs, sans qu'il n'existe non plus des groupes d'intérêt sociétaux agissant comme des entrepreneurs politiques œuvrant pour la transposition. C'est notamment le cas de la France pour les directives étudiées par Falkner *et al.*.

Par ses résultats, cette recherche montre que le modèle du misfit permet d'expliquer certains cas de transposition, et que d'autres phénomènes peuvent également intervenir (Falkner, Hartlapp, Treib, 2007). Dans certains cas, un haut degré de misfit peut constituer une opportunité pour un gouvernement qui souhaite modifier une situation de statu quo selon une direction politique plus avantageuse. Par ailleurs, certains résultats empiriques suggèrent que même si dans un premier temps les acteurs domestiques résistent aux changements fondamentaux impliqués par les dispositions européennes, ils peuvent rapidement abandonner leurs résistances pour éviter d'être en infraction avec les directives sur le long terme. Enfin, sous certaines conditions, la présence d'une pression forte à l'adaptation peut avoir un effet positif sur le résultat de la transposition : par exemple, les directives qui exigent les plus importants changements sont examinées en priorité. Outre l'hypothèse du « fit et misfit » entre niveaux européen et national, d'autres variables nationales sont donc à prendre en compte.

Nous cherchons maintenant à suggérer comment l'approche de Falkner et al. peut nous permettre de rendre compte des différentes timing de libéralisation des frets ferroviaires en Allemagne et en France.

### ***Une fenêtre d'opportunité nationale pour la libéralisation allemande***

La libéralisation allemande du fret ferroviaire entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1994. A cette date la pression européenne est matérialisée par la directive 91/440 qui ne requiert qu'une libéralisation limitée du fret mais exige une séparation au moins comptable des activités de gestion de l'infrastructure des opérations de transports. Pour un secteur en situation de monopole intégré depuis plus d'un demi-siècle, le « misfit » est donc important. Or l'Allemagne va plus loin que les attentes européennes.

En Allemagne, dès le milieu des années 1980, un consensus apparaît pour soutenir qu'étant données les difficultés rencontrées par la Deutsche Bundesbahn il faut aller plus loin qu'une réforme de type incrémentale comme cela avait pu être réalisée dans les années précédentes. Les réformes opérées dans les années 1980 ont cherché à rendre l'entreprise ferroviaire plus commerciale sans que le gouvernement n'ait à amender la Loi fondamentale, équivalente à la Constitution française (Lodge, 2002, 143 ; Weisz, 2005, 955). Si cela avait été le cas, il aurait dû pour faire adopter le changement constitutionnel obtenir un vote à la majorité des deux tiers du Bundestag et du Bundesrat. Lodge expose l'ensemble des réformes de la Deutsche Bundesbahn qui ont pu avoir lieu durant les années 1980. Selon lui, les réformes qui se sont succédées pendant cette décennie n'ont pas considéré la privatisation de l'entreprise comme une option potentielle, car elle supposait l'amendement de la Loi fondamentale. L'objectif principal de ces précédentes réformes était de réduire le fardeau financier de la Bundesbahn sur le budget fédéral et de la rendre plus concurrentielle sur le marché.

Dès 1989, le ministère des transports charge une commission constituée d'experts, de représentants du secteur et d'acteurs issus du monde privé chargée de réfléchir à l'avenir des chemins de fer de l'ouest (Lodge, 2002, 146). Mais avec le traité d'unification du 18 mai 1990, l'Etat fédéral allemand devient propriétaire de la Reichsbahn, ancienne entreprise ferroviaire de

l'Allemagne de l'Est, dont le coût de mise au niveau de son homologue de l'Ouest est estimé à plus de 100 milliards de DM. En outre, la situation financière de la Bundesbahn continue aussi de peser sur les comptes publics (Weisz, 2005, 969).

La commission de réflexion voit donc son champ de réflexion élargi du fait de la réunification. En décembre 1991, elle fait les constats suivants dans son rapport. Tout d'abord, les parts de marché de la DR du fait de la fin de la régulation des transports s'écroulent depuis la réunification : la part du fret ferroviaire a diminué de 40%, par ailleurs la Commission indique ne pas pouvoir estimer à quels niveaux la part modale du fer peut se stabiliser. Ensuite, la Commission précise que si les compagnies ferroviaires avaient été considérées comme des entreprises privées, leur faillite aurait été annoncée depuis longtemps, les obligations et le poids du passé accumulés des deux compagnies est estimée à 150 milliards de DM. Enfin, pour l'avenir des chemins de fer, la commission tire la conclusion suivante :

*« Sans assainissement profond, il n'y a pas d'espoir de stabilisation pour les deux chemins de fer. Si la situation actuelle persiste, les deux chemins de fer afficheront dans les dix ans à venir des pertes de l'ordre de 266 milliards de DM. Les besoins financiers du gouvernement fédéral (transferts et crédits) dans ce même délai menacent d'atteindre un montant dépassant 400 milliards de DM (Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, 1991,11). »*

La réunification, avec l'obligation de réintégrer les chemins de fer de l'Est, constitue alors la fenêtre d'opportunité nécessaire au gouvernement pour engager une vaste réforme (Teutsch, 2001, 159 ; Lehmkuhl, 1996, 73) en permettant notamment la modification de la Constitution allemande. Martin Höpner et Jürgen Beyer (2003, 188) indiquent bien l'importance qu'a pu avoir le contexte exceptionnel de la réunification. Selon eux, en 1983, Helmut Kohl, nouveau chancelier, s'était engagé à mener une vague de privatisations sous les pressions idéologiques de cercles néo-libéraux des partis démocrate-chrétien et libéral démocrate. Son programme a concerné principalement une réduction de l'Etat dans les industries. Les monopoles nationaux tels que les télécommunications, les services postaux ou les chemins de fer n'ont pas été concernés. Mais en combinaison avec la pression européenne de libéralisation, la réunification allemande a mis fin aux hésitations concernant les dénationalisations de secteurs monopolistiques tels les télécommunications, la poste et les chemins de fer. D'une part, il aurait été difficile de légitimer les déficits de monopoles publics de l'Ouest, en même temps qu'ils étaient privatisés à l'Est. D'autre part, étant donnée la croissance des déficits publics, l'Etat allemand n'était pas capable de financer la reconstruction des secteurs des télécommunications et des chemins de fer de l'ex-Allemagne de l'Est. En outre, le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, faisait de la réduction des déficits publics un objectif prioritaire. Des discussions sur la réforme des chemins de fer furent donc entamées après la réunification pour une entrée en vigueur de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 1994.

La réforme des chemins de fer allemands correspond à un changement de paradigme au sens où l'entend Hall (1993). Non seulement les instruments relatifs au fonctionnement des chemins de fer sont modifiés mais également la matrice cognitive et normative de la puissance publique avec le choix de la privatisation et de la libéralisation du secteur. Dans un premier temps, la DB, Deutsche Bundesbahn pour l'Allemagne de l'ouest, et la DR, la Deutsche Reichsbahn pour l'Allemagne de l'est, sont fusionnées pour créer la Deutsche Bahn AG. La qualification AG - Aktiengesellschaft - signifie qu'il s'agit d'une société de droit privé. Cette société a en charge l'exploitation du réseau ferroviaire, elle est toujours détenue par l'Etat. Cette entreprise est ensuite transformée en une holding en 1999 dont les principales filiales sont DB Netz pour l'infrastructure ferroviaire, DB Regio pour le transport régional de passagers, DB

Cargo pour le transport de marchandises et DB Reise&Touristik AG pour les transports grande ligne de passagers. La deuxième grande mesure de la réforme porte sur le personnel, il est décidé que les nouveaux employés de la DBAG le seront sous un contrat privé<sup>4</sup>. Les anciens cheminots sont quant à eux loués à l'entreprise ferroviaire par le Bundes Eisenbahnvermögen, BEV (patrimoine ferroviaire allemand) organisme spécifiquement créé pour la gestion du personnel mais également de la dette des anciens réseaux ferroviaires. La troisième principale mesure constitue la reprise par l'Etat de la dette des anciens chemins de fer, estimée à 70 milliards de DM, la DBAG n'en a donc plus la charge. Enfin, il faut également mentionner en plus de la libéralisation du transport ferroviaire de marchandises celle du transport régional de passagers mais celle-ci n'entre en vigueur qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996 (Lehmann, 1999 ; Link, 1994).

Cette réforme ne constitue donc pas la simple transposition de la directive européenne 91/440 même si les attentes de la directive sont appliquées. Comme le requérait la directive, la gestion de l'infrastructure ferroviaire est séparée d'une manière comptable des opérations de transports ; les comptes de l'entreprise sont assainis ; et la structure d'entreprise privée de la DBAG rend plus transparentes les relations entre le ministère des transports et l'entreprise ferroviaire. Mais l'obligation de transposer la directive 91/440 ne suffit pas à justifier une telle réforme et plus encore le modèle du « fit et misfit » est remis en cause. L'ouverture d'une fenêtre d'opportunité au niveau national en plus de la pression européenne permet en revanche de comprendre que la libéralisation du fret ferroviaire allemand ait été mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 1994. En utilisant la typologie proposée par Falkner *et al.* (2005), on peut donc dire que l'on se trouve dans le cas du monde des politiques nationales.

### ***Une libéralisation sous pression européenne en France***

Contrairement au cas allemand ou même anglais, la libéralisation du secteur ferroviaire français n'est pas effective suite à la transposition de la directive 91/440 (Knill, Lehmkuhl, 1998 ; Héritier *et al.*, 2001). Sans l'obligation de transposer les directives européennes du premier paquet ferroviaire ou paquet infrastructure<sup>5</sup> en 2003, puis celle du deuxième paquet ferroviaire<sup>6</sup> en 2007, nous montrons que la libéralisation du fret ferroviaire n'aurait pas été décidée par le ministère français des transports. En effet, si le secteur ferroviaire a été réformé en 1997 avec la création de Réseau ferré de France, il n'a pas été ouvertement envisagé d'ouvrir à la concurrence le transport ferroviaire. Le processus de régionalisation du transport local de passagers témoigne aussi de cette absence de volonté réelle de libéralisation. Les ministres français des transports qui se succèdent à partir de 1996<sup>7</sup> quelle que soit leur couleur politique craignent que des mesures de libéralisation du rail ne conduisent à un lourd conflit social comme cela avait pu être le cas en novembre – décembre 1995.

En juillet 1998, la Commission européenne propose de nouvelles dispositions pour la politique européenne du rail, en renforçant les mesures existantes en matière de licence

---

<sup>4</sup> European industrial relations observatory on-line, 2000, "Industrial relations in the rail sector", <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2000/03/study/tn0003402s.html>, web page consulted the 5/08/06

<sup>5</sup> La directive 2001/12 relative au développement des chemins de fer communautaires prévoit notamment la libéralisation du transport international de fret ferroviaire sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire à partir du 14 mars 2003.

<sup>6</sup> La directive 2004/51/CE relative au développement de chemins de fer communautaires prévoit la libéralisation des services nationaux de fret ferroviaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007

<sup>7</sup> en 1996 : Bernard Pons (RPR) ; pour 1997 – 2002, Jean-Claude Gayssot (communiste) ; pour 2002-2005, Gilles de Robien (UDF) ; depuis 2005, Dominique Perben (UMP)

d'entreprise ferroviaire, de tarification de l'infrastructure à mettre en œuvre. Ces propositions ne prévoient pas de mesures de libéralisation, c'est-à-dire de rendre possible à des opérateurs autres que l'opérateur ferroviaire historique d'utiliser le réseau ferroviaire de chaque pays. En revanche, la majorité des ministres souhaite que ces dispositions soient complétées par la libéralisation du secteur ferroviaire. Le ministre français des transports, Jean-Claude Gayssot, est un des fervents opposants avec les ministres belges et luxembourgeois à une telle mesure. A la place, il propose que la traditionnelle coopération entre les entreprises ferroviaires reste la règle et que des financements européens soient prévus pour aider au passage des frontières. Cette position est par ailleurs soutenue par le lobby des opérateurs ferroviaires historiques dont la SNCF fait partie. Après un premier semestre d'analyse des propositions de directives par la Commission, aucune position commune n'est trouvée par le Conseil transports. Le semestre suivant est sous la présidence allemande. Profitant de sa position institutionnelle, le ministre allemand, Franz Müntefering, tente alors de faire adopter par le Conseil par un vote à la majorité qualifiée une position commune. Suivant une logique d'uploading (Börzel, 2002) le ministre allemand va plus loin que les propositions de la Commission et propose que le fret ferroviaire soit libéralisé. Mais cette tentative échoue, il n'est pas soutenu par plusieurs ministres qui refusent la mise en minorité de la France après une négociation qu'ils estiment trop courte. Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, le ministre français est contraint d'adapter sa position de refus total pour trouver un compromis avec ses homologues selon un jeu de « two-level game » (Putnam, 1988). Il propose alors sous présidence finlandaise de limiter la libéralisation des services internationaux de fret ferroviaire sur un réseau donné – le Réseau trans-européen de fret ferroviaire, RTEFF. Cette mesure est acceptée par le Conseil Transports et lui permet de trouver une position commune au deuxième semestre 1999.

Cependant l'adoption de cette position commune ne marque pas la fin du processus de négociation des propositions de la Commission européenne. A partir de 1999, le Parlement européen devient co-décideur au même titre que le Conseil des ministres en matière de politique européenne des transports. La position commune du Conseil transport doit ensuite être également adoptée par les députés européens. Ceux-ci refusent la limitation de l'ouverture à la concurrence du fret international au RTEFF. Pour résoudre les désaccords entre le Parlement européen et le Conseil des ministres, la procédure de codécision prévoit la mise en place d'un comité de conciliation. Celui-ci a lieu sous la présidence française, le ministre français maintient la position commune du Conseil face à celle du Parlement qui demande la libéralisation totale du fret et même celle du transport international de passagers. Finalement, les négociations aboutissent à une libéralisation du transport international de fret ferroviaire restreinte à un réseau spécifique pour une durée de cinq ans. A l'issue de cette durée, la libéralisation du fret international devra être effective sur tout le réseau ferroviaire des Etats membres. Le Parlement européen obtient par ailleurs que la Commission européenne soumette rapidement de nouvelles propositions relatives à la libéralisation du transport national de fret ferroviaire.

Ainsi, le processus européen contraint le ministre français des transports à accepter au niveau européen la libéralisation du transport international de fret ferroviaire alors qu'il s'y opposait fermement. Pour marquer cette opposition, on aurait pu s'attendre à ce que le ministère des transports français tarde à transposer la directive de la libéralisation. Or c'est une stratégie différente que le ministère choisit par la suite : celle-ci est transposée dans les délais alors que ce n'est pas dans les habitudes françaises (Sverdrup, 2005, 8). Comme elle le requérait, le transport international de fret ferroviaire est ouvert à la concurrence le 15 mars 2003 sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire.

Pour expliquer une telle stratégie, il faut à nouveau s'intéresser au processus d'élaboration de la politique européenne du rail. Depuis janvier 2002, de nouvelles négociations sont engagées au sein du Conseil transport et du Parlement européen après les propositions de la Commission pour un deuxième paquet ferroviaire. Ces négociations portent notamment sur la libéralisation du transport national de fret ferroviaire. Pour pouvoir peser sur le processus de négociations qui se poursuit en 2003, le ministère français des transports choisit de transposer dans les délais le premier paquet ferroviaire<sup>8</sup>.

Sous la pression européenne, le ministre français des transports, Gilles de Robien, nouvellement en place depuis mai 2002, doit accepter une nouvelle étape dans le processus de libéralisation du fret ferroviaire devant l'accord qu'une telle mesure reçoit tant parmi les ministres des transports que les députés européens. En mars 2004, le Conseil transport et le Parlement européen décident que le transport international de fret ferroviaire sera totalement libéralisé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, et que le transport national de fret ferroviaire devra être ouvert à la concurrence par les Etats membres au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le processus européen d'élaboration de la politique européenne du rail contraint le ministère français et l'oblige à libéraliser le transport national de fret ferroviaire. Toutefois, le fret ferroviaire national est ouvert à la concurrence en France au 31 mars 2006, soit neuf mois avant les exigences européennes du deuxième paquet ferroviaire. Cette stratégie d'avancer la date de la libéralisation du fret national ne s'explique pas par des facteurs purement nationaux, mais à nouveau par une stratégie européenne. En effet, la Commission européenne profite de la demande d'autorisation d'aide d'Etat du ministère français des transports pour une restructuration de Fret SNCF. Celle-ci autorise cette aide à condition que le transport ferroviaire de fret national soit ouvert à la concurrence en France dès le 31 mars 2006.

Cependant, on peut se demander si le ministère français des transports n'utilise pas les opportunités qui s'offrent à lui au niveau européen pour faire passer comme une contrainte européenne des pressions qu'il pourrait difficilement faire passer directement évitant les blâmes potentiels (Weaver, 1986) des syndicats ferroviaires français. Le processus français de libéralisation du fret ferroviaire se comprend en faisant référence à la fois aux pressions européennes et aux pressions des acteurs nationaux. Par ailleurs, ce processus n'a pas enclenché une réforme des chemins de fer français aussi vaste que à ce que nous avons pu observer en Allemagne.

Nous avons pu voir que le *misfit* étant important entre les attentes européennes et la configuration institutionnelle et politique française, les directives de libéralisation du fret ferroviaire auraient dû être difficiles à transposer. Or contre toute attente, celles-ci le sont et même dans les délais, quand la France est un des Etats membres les plus retardataires en matière de transposition. L'approche de Falkner *et al.* paraît plus adaptée car elle envisage la possibilité pour un Etat membre de transposer une directive pour d'autres raisons qu'une congruence importante entre les niveaux européen et national. A partir de la typologie des trois mondes définie par Falkner *et al.*, on peut distinguer deux positions différentes de la part de la France vis-à-vis de la transposition des directives ferroviaires. Durant les années 1990, la France appartient au monde de la négligence, puis selon notre cas d'étude appartient au monde de la *compliance*.

Ainsi dans les deux cas allemand et français, la pression européenne n'est pas la seule variable qui conduit à la libéralisation du secteur du fret ferroviaire. Nous avons notamment

---

<sup>8</sup> Entretien auprès d'un fonctionnaire du ministère des transports

souligné un timing différent en fonction des politiques publiques nationales. Dans le cas de l'Allemagne, la libéralisation du fret ferroviaire est effective après la transposition de la directive de 1991 alors qu'en France, c'est lors de la transposition des directives de 2001 puis de 2004. Ainsi, un décalage temporel apparaît entre l'ouverture à la concurrence en Allemagne et en France. Nous étudions quelles sont les conséquences de ce décalage temporel vis-à-vis des « outcomes » de la libéralisation.

### **3 L'origine des nouveaux entrants en Allemagne et en France**

En 2005, la part de marché des nouveaux entrants en Allemagne pour le secteur du fret ferroviaire est de l'ordre de 15% en t.km, alors qu'en France on ne compte qu'un seul nouvel entrant suite à la libéralisation des services internationaux de fret ferroviaire de mars 2003. Au début de l'année 2007, même si des évolutions ont eu lieu en France (libéralisation des services nationaux de fret ferroviaire au 31 mars 2006, apparitions de plusieurs opérateurs ferroviaires), les différences persistent entre les secteurs du fret ferroviaire français et allemand. Pour s'en rendre compte, il suffit de comparer le nombre de licences d'opérateur ferroviaire attribuées dans les deux pays : plus de 350 en Allemagne contre moins de 10 en France<sup>9</sup>.

Entre les deux processus de libéralisation des secteurs ferroviaires français et allemand, un décalage d'une dizaine d'années est observable. Nous allons maintenant montrer comment ce décalage temporel participe à expliquer d'une part les différences observées entre les taux de concurrence français et allemand, d'autre part les différences d'origine entre les nouveaux entrants.

#### ***Un temps de latence nécessaire***

L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de fret est mise en œuvre en Allemagne depuis 1994. Toutefois, les statistiques montrent que les effets de la libéralisation ne commencent à apparaître qu'à partir de la fin des années 1990 (fig. 1).

---

<sup>9</sup> Site de la Commission européenne, visité le 5 février 2007

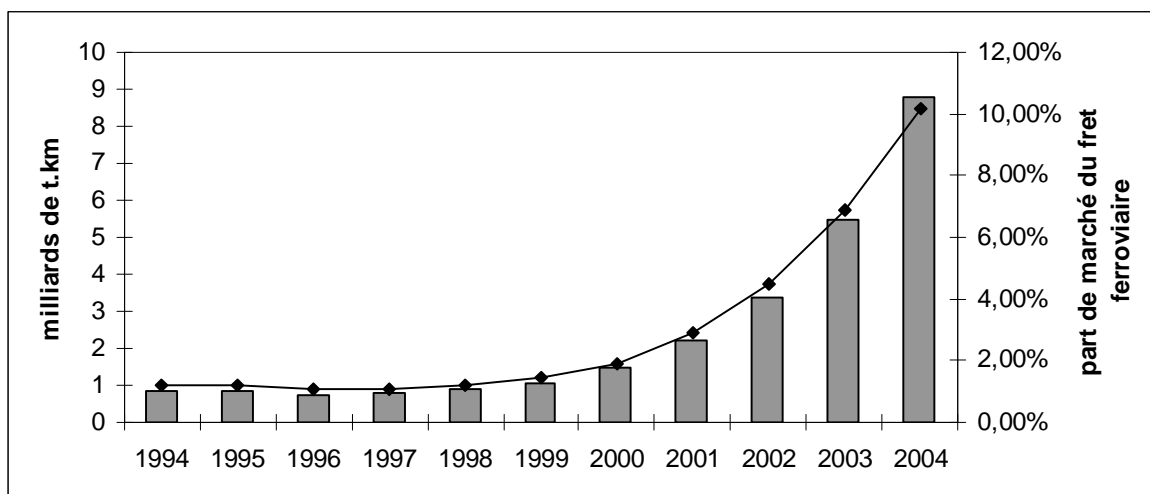


Figure 1: Progression des nouveaux entrants suite à la libéralisation du fret ferroviaire en Allemagne<sup>10</sup>

Outre les statistiques, des éléments qualitatifs permettent de montrer que la concurrence n'apparaît qu'au début des années 2000. Par exemple, les nouveaux entrants créent leur propre lobby « Netzwerk Privatbahnen » en septembre 2000 pour faire entendre leurs revendications auprès des pouvoirs publics. La DB commence à publier à partir de 2002 un rapport annuel sur la compétition dans le secteur ferroviaire. Le premier rapport porte sur les évolutions de l'année 2001. Le fait que la DB n'ait pas publié de rapport auparavant montre que cela n'était pas nécessaire étant donnée une faible concurrence.

On observe donc qu'un temps de latence est nécessaire avant l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur du fret ferroviaire en Allemagne. L'ouverture à la concurrence ne signifie donc pas une apparition simultanée de nouveaux opérateurs dans le secteur. En effet, les potentiels nouveaux opérateurs doivent organiser leur stratégie pour entrer sur ce marché, avec notamment l'achat de matériel, la prospection des chargeurs et la mise en place d'un nouveau système productif.

Ce constat permet de relativiser la faible concurrence en France, trois à quatre années après la libéralisation<sup>11</sup>. Comme en Allemagne dans les premières années après la libéralisation, la part des nouveaux entrants en France reste marginale de l'ordre de 1% des t.km transportées. Trois nouveaux entrants sont identifiables au début de l'année 2007 – Veolia Cargo, nouveau nom de l'entreprise Connex, Euro Cargo Rail, filiale française du groupe EWSI, et Seco-Rail, entreprise ferroviaire du groupe Colas.

Pour expliquer cette faible concurrence, on peut se demander si l'opérateur historique n'entrave pas l'arrivée de nouveaux entrants, de même si le fort potentiel de blocage des syndicats ne limitent pas l'inclination de potentiels nouveaux opérateurs à entrer sur le marché

<sup>10</sup> Source : VDV, Today 2005-2006,

[http://www.vdv.de/module/layout\\_upload/vdv\\_aktuell\\_2005\\_2006\\_e\\_internet.pdf](http://www.vdv.de/module/layout_upload/vdv_aktuell_2005_2006_e_internet.pdf) visitée le 14 janvier 2007

<sup>11</sup> On peut par ailleurs remarquer qu'en Angleterre pays réputé favorable à la libéralisation de ses services ferroviaires, des difficultés comparables sont observées : aucun nouvel entrant dans le secteur depuis la libéralisation du fret qui a eu lieu en 1996 (Cumbers, Farrington, 2000).

français. Une enquête que nous avons menée auprès de potentiels nouveaux entrants<sup>12</sup> donne quelques enseignements sur les problèmes auxquels ils étaient confrontés.

Les nouveaux entrants mentionnent les difficultés administratives, notamment pour l'obtention du certificat de sécurité. La réglementation européenne qui a été transposée en droit français prévoit que le certificat de sécurité soit attribué pour une ligne spécifique, nécessitant la connaissance a priori de la desserte qui sera opérée. Par ailleurs, pour constituer les pièces du dossier les candidats ne disposent pas toujours des bons documents de la part de la SNCF. Certains opérateurs soulignent également les difficultés dans la procédure d'homologation de matériels qui n'étaient jusqu'alors pas utilisés en France. Sans oublier les craintes de devoir faire face à des mouvements de protestations de la part des syndicats français. D'autres opérateurs prennent l'exemple du blocage du premier train de VFLI Cargo par les syndicats en octobre 2002, service qui n'a pas été repris depuis lors. Pour dissuader les syndicats, certaines entreprises possédant déjà une licence attribuée dans un autre pays préfèrent ne pas l'utiliser et faire une nouvelle demande en France. Cette stratégie avait pour objectif de montrer aux syndicats que l'entreprise ferroviaire respecte bien les règles françaises. Ainsi, quand Connex a opéré son premier train, l'entreprise a dû faire face à des protestations mais a pu maintenir son service ferroviaire.

Enfin, si trois nouveaux entrants opèrent au début de l'année 2007 sur le réseau ferroviaire français, il faut indiquer le nombre d'opérateurs ferroviaires projetant d'entrer sur le réseau. Tout d'abord de la part d'autres opérateurs ferroviaires historiques, la SNCB Cargo possède un certificat de sécurité pour opérer des trains de fret en France et peut l'utiliser si nécessaire. Railion Nederland en a également fait la demande en septembre 2006. Parmi les projets à l'étude il faut également mentionner la création d'une société commune entre le sidérurgiste Arcelor et les Chemins de fer luxembourgeois, CFL Cargo, qui pourrait si nécessaire retirer des trafics jusque là alloués aux opérateurs historiques. Parmi les nouveaux entrants présents dans d'autres pays, Rail4chem et TX Logistik ont annoncé leur volonté d'opérer leur train sur le réseau ferroviaire français.

Ainsi dans les deux pays, un temps de latence semble nécessaire avant que la part des nouveaux entrants dans le marché du fret ferroviaire n'augmente progressivement. En France toutefois, même si le nombre de projets d'entrée sur le marché est important, la part de marché reste encore faible. On peut donc penser que le marché du fret ferroviaire français est encore dans le temps de latence qu'a connu le marché allemand. Mais ceci ne constitue encore qu'une hypothèse qui ne pourra être infirmée ou validée que dans quelques années.

### ***Origines des nouveaux entrants***

En revanche, une telle comparaison ne permet pas d'expliquer l'origine des nouveaux entrants sur le marché du fret ferroviaire français. Leur apparition semble dépendante de la libéralisation préalable d'autres Etats membres.

L'Allemagne en 1994 est un des premiers Etats membres à libéraliser son fret ferroviaire. L'analyse des nouveaux entrants en Allemagne montre que la plupart d'entre eux étaient déjà présents dans le secteur ferroviaire mais à une place marginale. La Commission de réflexion sur l'avenir des chemins de fer allemands mentionnait dans son rapport de 1991 la présence de petits opérateurs qui pourraient devenir avec la libéralisation du rail les futurs compétiteurs de la DB :

---

<sup>12</sup> Entretien auprès de quatre potentiels nouveaux entrants en 2003 – 2004

*« les chemins de fer non fédéraux (NE) possèdent une importance régionale. Ils opèrent sur environ 20 % des voies secondaires (régionales) des anciens Länder. Sur une distance de transport beaucoup plus courte que celle de la DB, ils fournissent ainsi 0,5 % du total de transport ferroviaire de marchandises (en t.km), ce qui représente cependant plus de 6 % du transport total de marchandises (en tonnes). Les NE sont généralement plus avantageux par rapport aux coûts des chemins de fer fédéraux et sont meilleurs que la DB et la DR dans leur zone d'attraction, réalisant une collection et une distribution efficaces des produits. Les NE participent déjà à un huitième des tonnes transportées par la DB, en tant que collecteur ou distributeur de marchandises. Ils peuvent donc devenir des concurrents potentiels de la DB. Ils peuvent contribuer aussi, dans une division du travail avec la DB, à une régionalisation du transport de marchandises ».*

Ces petits opérateurs ont pour certains d'entre eux été créés au 19<sup>e</sup> siècle et ont continués d'opérer des services ferroviaires en étant intégrés au système productif de l'opérateur national. Ces chemins de fer peuvent appartenir à des entreprises industrielles privées, comme c'est le cas pour la compagnie BASF qui réalisait des trafics avec son propre réseau ferroviaire entre ses usines. Certaines collectivités territoriales ont également créé leur propre entreprise ferroviaire au niveau régional pour raccorder les activités industrielles et les ports aux réseaux des grandes lignes des chemins de fer d'Etat et donc pour encourager le développement régional (par exemple les chemins de fer régionaux de Westphalie -WLE, les chemins de fer régionaux du Brandebourg -MEG, les transports portuaires et marchandises de Cologne -HGK, etc.). Il est difficile de connaître le nombre exact de ces opérateurs ferroviaires et de son évolution dans le temps, car la licence d'opérateur ferroviaire est attribuée à des entreprises qui peuvent pourtant ne jamais réaliser d'opérations ferroviaires en interne. A titre indicatif, on peut communiquer toutefois le nombre de 255 entreprises ferroviaires n'appartenant pas au groupe de la DB, parmi elles 197 ont une licence d'opérateur de fret ferroviaire et 118 possèdent leur propre infrastructure ferroviaire<sup>13</sup>, de plus 850 entreprises industrielles ou portuaires disposent d'une licence pour réaliser des services ferroviaires sur leur réseau (VDV, 2002, 27).

La réforme ferroviaire, mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 1994, a changé entre autre les relations de coopération qui existaient jusqu'alors entre ces chemins de fer locaux et la DB. Alors qu'il n'y avait pas de possibilité d'interpénétration des opérateurs ferroviaires, chacun devant rester dans les limites de son infrastructure, la libéralisation a permis qu'un opérateur ferroviaire entre sur un autre réseau ferroviaire à condition de donner l'accès à son réseau à l'autre opérateur ferroviaire. Avec ce changement de règles, de nouvelles opportunités s'offrent aux chemins de fer locaux, qu'ils réalisent du transport pour compte propre ou pour compte d'autrui. Ces chemins de fer peuvent soit poursuivre leur ancienne tradition de coopération avec la DB Cargo pour la collecte et la distribution de chargements groupés ; soit développer de nouvelles opérations de trafics hors de leur réseau ferroviaire (Meyer, 1997).

On peut distinguer quatre catégories d'opérateurs ferroviaires concurrençant la DB Cargo : opérateurs déjà présents, opérateurs déjà présents mais rachetés par des investisseurs, opérateurs créés *ex-nihilo*, opérateurs ferroviaires historiques. Tout d'abord, certains de ces petits opérateurs saisissent la nouvelle opportunité de concurrence. C'est le cas de HGK<sup>14</sup> jusque là opérateur ferroviaire sur sa zone portuaire qui devient un opérateur ferroviaire national dès 1995<sup>15</sup>, ou du groupe chimique BASF qui, en profitant de son expérience ancienne du transport

---

<sup>13</sup> Remarque : ces nombres ne sont pas exclusifs : les opérateurs ferroviaires peuvent également posséder leur propre infrastructure.

<sup>14</sup> Opérateur ferroviaire du port de Cologne, source : Le Nénaon, N., 2003

<sup>15</sup> Filiale de la DB en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire

ferroviaire inter-usines, a créé en 2000 son propre opérateur Rail4Chem avec trois autres partenaires.

La deuxième catégorie regroupe les investisseurs étrangers qui rachètent certains chemins de fer traditionnels pour structurer une activité ferroviaire en Allemagne. Le développement de Connex, filiale du groupe français Veolia, en Allemagne fait partie de cette catégorie de nouveaux entrants. Dès 1997, Connex entreprend une stratégie de prise de participations ou de rachat d'entreprises ferroviaires ayant une activité dans les transports ferroviaires de voyageurs et de marchandises (DB, 2002, 7).

Un troisième groupe de nouveaux entrants peut être constitué à partir d'entrepreneurs qui décident de fonder leur propre entreprise ferroviaire comme le montre l'exemple de TX Logistik une des entreprises ferroviaires leaders dans le transport de fret créée en 1999.

Le dernier groupe de nouveaux entrants que l'on peut repérer est celui constitué par des compagnies ferroviaires étrangères qui viennent opérer des services directement en Allemagne. Par exemple, SBB Cargo, chemins de fer historiques suisses mettent fin à la traditionnelle coopération entre les compagnies ferroviaires historiques en 2002.

En France, le développement de la concurrence semble avoir des origines différentes si on reprend les différentes catégories que l'on vient d'esquisser pour le cas allemand. Premièrement, du fait de la faible présence de petits opérateurs ferroviaires en France, on ne recense qu'un seul cas de concurrence ayant cette origine. Il s'agit de Connex qui a été la première entreprise à concurrencer Fret SNCF dès juin 2005. Pour cela, Connex a utilisé sa filiale ferroviaire française CFTA qui exploitait jusqu'alors plusieurs lignes de transport local de voyageurs pour certaines collectivités territoriales, mais également du transport de marchandises en sous-traitance de la SNCF et gérait également les installations ferroviaires d'entreprises industrielles raccordées au rail (About, 1996). L'entreprise a également pu tirer profit de son implantation en Allemagne depuis 1997. Du fait de son double positionnement, l'entreprise Connex a pu mettre en place dès juin 2005 un transport international de fret ferroviaire entre la Sarre allemande et la Meuse. Certains opérateurs ferroviaires étrangers regrettent l'absence de petits opérateurs ferroviaires : ils ne peuvent pas créer de joint venture avec des compagnies ferroviaires déjà présentes sur le marché français, comme ils ont eu l'opportunité de le faire en Allemagne ou même en Italie.

Les deux premières catégories de nouveaux entrants identifiées en Allemagne – opérateurs déjà présents, opérateurs déjà présents mais rachetés par des investisseurs – sont donc quasiment absentes sur le marché du fret ferroviaire français. De même pour la troisième catégorie, on ne décompte aucun nouvel entrant créé *ex-nihilo*. En revanche, les nouveaux entrants en France proviennent d'entreprises ferroviaires qui ont déjà une activité sur le marché ferroviaire d'un autre Etat membre.

Le fait que certains Etats membres aient libéralisé avant les décisions européennes entraîne un mouvement d'engrenage : comme plusieurs Etats membres ont libéralisé au milieu des années 1990, de nouveaux opérateurs ont pu s'adapter et peuvent alors ensuite prévoir de nouveaux services ferroviaires dans les Etats membres ayant libéralisé leur secteur suite aux exigences européennes. Comme on vient de le voir Connex a en partie utilisé cette stratégie, c'est aussi le cas d'EWSI, filiale internationale d'EWS, opérateur de fret ferroviaire en Angleterre dès mai 2006 puis de Rail4chem déjà présent dans plusieurs Etats membres – l'Allemagne, les pays

du Benelux et la Suisse. La stratégie de Trenitalia<sup>16</sup> correspond à cette catégorie de nouveaux entrants. Comme l'entreprise n'a pas réussi à créer des alliances avec des opérateurs déjà installés sur le marché du fret ferroviaire français, elle a choisi d'utiliser son partenaire allemand, TX Logistik, pour entrer sur le marché français.

Ainsi, le décalage temporel entre les libéralisations des Etats membres nous apparaît comme un facteur très important à la constitution du marché unique du fret ferroviaire. Alors qu'en Allemagne la concurrence se développe à partir d'opérateurs actifs dans le transport du fret ferroviaire au niveau national, on perçoit en France le rôle important que jouent les opérateurs déjà présents dans d'autres Etats membres. On assiste à des phénomènes de transnationalisation des entreprises ferroviaires sur le territoire européen : les entreprises ferroviaires présentes sur un secteur ferroviaire national ne proviennent pas seulement de cet Etat membre mais peuvent opérer des trains sur un ou plusieurs autres réseaux ferroviaires.

#### **4 Ajustements des régulations nationales**

Le décalage temporel n'influence pas seulement les origines des nouveaux entrants mais également la régulation économique du secteur. Dans les deux pays, le renforcement de la concurrence met au jour des problèmes que les gouvernements n'avaient pas pris en compte a priori ou qu'ils pensaient avoir réglé avec le dispositif de régulation qui accompagnait la libéralisation. L'apparition de ces problèmes nécessite l'ajustement des régulations. On remarque là encore le rôle joué par le décalage temporel. Nous divisons cette partie en fonction des deux temps marquant le rythme du développement de la libéralisation, c'est-à-dire selon que la concurrence est faible durant les premières années, puis selon que la libéralisation progresse pour atteindre un niveau significatif.

##### ***Faible concurrence, faible régulation***

Quand la réforme ferroviaire est mise en œuvre en 1994 en Allemagne, on peut remarquer que la régulation économique de la libéralisation prévue par les dispositions législatives est très faible. L'Office fédéral ferroviaire – Eisenbahn Bundesamt, EBA – est créé par la réforme pour être le responsable des questions techniques telles que l'homologation de matériel et la sécurité ferroviaire. Ces compétences étaient auparavant directement assumées par l'entreprise ferroviaire nationale. L'EBA est sous la responsabilité du ministère allemand des transports. En revanche, les questions relatives au développement de la concurrence sont supervisées par l'Office fédéral de la Concurrence – Bundeskartellamt. Cette autorité est en charge d'autres secteurs, aucune autorité spécifique de régulation économique du secteur n'est créée.

Pour Lodge (2002, 278), la réforme allemande ne prévoit même aucune régulation économique du secteur. Heritier, Coen et Böllhoff (2002, 28) précisent même que selon pour les juristes et les professionnels, le terme de « régulation » est inconnu à la loi allemande de réforme du rail de 1994 (Kühlwetter, 1996, 94). De ce fait même si les marchés du fret ferroviaires puis du transport régional sont ouverts à la concurrence respectivement en 1994, et en 1996, aucune disposition n'est prise explicitement pour empêcher l'opérateur ferroviaire historique d'abuser de sa position dominante.

Nous pouvons faire le même constat pour la régulation du secteur du fret ferroviaire français. Parmi les dispositions législatives permettant la transposition du premier paquet

---

<sup>16</sup> opérateur ferroviaire historique italien

ferroviaire en 2003, il est prévu qu'une Mission de contrôle des activités ferroviaires soit mise en place<sup>17</sup>. Ces membres ne sont nommés qu'en janvier 2004<sup>18</sup>, sa secrétaire générale en septembre 2004. Cette mission est placée auprès du ministre des transports. Elle est chargée en premier lieu d'instruire, pour le compte du ministre des transports, les réclamations présentées devant celui-ci avant un éventuel recours juridictionnel par tout demandeur d'accès au réseau ferré national s'estimant victime d'un traitement inéquitable ou discriminatoire. Elle est investie en second lieu d'une mission plus large d'observation des conditions d'accès au réseau ferré national et peut, à ce titre, présenter au ministre toute recommandation de nature à faciliter l'accès à l'infrastructure et l'ouverture du marché<sup>19</sup>. Le ministre est le régulateur du marché du fret ferroviaire français. Outre ses faibles pouvoirs, la mission dispose de peu de capacité d'action, son personnel pour assurer cette mission est constitué d'une secrétaire générale et ses membres sont des hauts fonctionnaires bénévoles. Ils sont au nombre de trois titulaires et de trois suppléants du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et du Conseil général des ponts et chaussées. Le président et la secrétaire générale de cette mission mentionnent le manque de moyens<sup>20</sup>.

En plus de la régulation économique, la régulation technique du secteur du fret ferroviaire français a été modifiée pour transposer la directive 2004/49. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'Etablissement public de sécurité ferroviaire a été créé pour assumer le rôle de régulateur technique de la sécurité ferroviaire. A ce titre il a notamment en charge l'attribution de la licence d'opérateur ferroviaire, du certificat de sécurité et de l'homologation des matériels roulants. Ces missions étaient jusqu'alors réalisées par la SNCF par délégation de compétences. Il dispose de son propre financement en percevant une taxe prélevée sur les péages que les exploitants ferroviaires versent à Réseau ferré de France. Cette ressource est complétée par les redevances payées à l'occasion de l'instruction de certains dossiers<sup>21</sup>.

Ainsi la comparaison des cas français et allemand montre qu'au début de la libéralisation, la concurrence n'étant pas importante, aucun dispositif fort de régulation économique n'est mis en place par les ministères des transports. Toutefois, avec le développement de la concurrence, l'exemple allemand suggère que la régulation économique est renforcée.

### ***Plus de concurrence, plus de régulation économique***

En opérant sur le marché du fret ferroviaire puis du transport régional de passagers, les nouveaux entrants mettent au jour des difficultés qui n'avaient pas fait l'objet de régulation de la part du ministère des transports allemands. La progression des nouveaux entrants remet en cause les règles de régulation et nécessitent leurs ajustements.

Le premier problème que font apparaître les nouveaux entrants est celui de la tarification de l'infrastructure. Cet exemple montre le rôle que conserve la DB et plus particulièrement sa filiale DB Netz. Cette filiale est en charge de la définition du coût des péages qui lui sont versés pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire de la DB (Baritaud, Lévêque, 1998, 6). Un premier système de péage est mis en place entre 1994 et 1998. Ce système est linéaire en fonction du trafic : le coût moyen par train.km est modulé en fonction de la catégorie de la ligne utilisée. En plus de la différenciation des tarifs, des rabais importants sont accordés en fonction des

---

<sup>17</sup> Article 29, Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national

<sup>18</sup> Arrêté du 2 janvier 2004 portant nomination à la mission de contrôle des activités ferroviaires

<sup>19</sup> Mission de contrôle des activités ferroviaires, 2006, 2

<sup>20</sup> Entretiens les 15 décembre 2006 et 19 janvier 2007, rapport d'activité de la Mission, 2004 – 2005

<sup>21</sup> Site internet de l'EPSF, <http://www.securite-ferroviaire.fr/index.asp> visité le 20 janvier 2007

quantités et de la durée de réservation des sillons. Ce système est ajusté par la DB en mai 1998. Le TPS 98 comporte deux options : soit un tarif variable comme précédemment, soit une carte d'abonnement et un tarif variable plus faible. La première option – variopreis – s'adresse aux exploitants occasionnels, la seconde – infracard – est destinée aux exploitants fréquents d'une ligne à partir d'un nombre minimum de km de lignes – 100 pour le régional, 500 pour le fret et 1000 km pour la longue distance.

Si le premier système ne fait pas l'objet de protestations de la part des nouveaux entrants étant donnée leur faible présence, le système TPS 98 est, en revanche, mis en cause. Plusieurs nouveaux opérateurs privés et responsables de transport public portent plainte auprès de l'Office fédéral de la concurrence parce qu'ils estiment que ce système favorise les filiales de la DB qui peuvent bénéficier de rabais en réalisant de nombreux services ferroviaires. En septembre 2000, l'Office fédéral de la concurrence condamne la DB pour ses pratiques tarifaires et l'oblige à proposer un nouveau système d'ici la fin de l'année. Il justifie sa décision en indiquant qu'avec un tel système les péages payés par DB Regio sont en moyenne 25% moindres que ceux payés par les nouveaux opérateurs, de plus ce pourcentage peut aller jusqu'à 40% pour certains services ferroviaires. Le système « TPS 98 » constitue une discrimination de la part de la DB envers les nouveaux entrants.

Dans son communiqué de presse<sup>22</sup>, l'Office fédéral de la concurrence ajoute par ailleurs qu'un système linéaire constituerait un moyen de mettre fin aux entraves que rencontrent les nouveaux entrants. Toutefois, le directeur de l'Office fédéral à la concurrence précise qu'il ne dispose pas de la compétence pour dicter un système tarifaire particulier. La conversion à un tel système dépend donc entièrement du bon-vouloir de la DB. Ce nouveau système est mis en œuvre par l'opérateur ferroviaire historique en 2001. Le « TPS 2001 » est un système linéaire, qui ne propose plus de réductions proportionnelles aux taux de réservation d'une ligne, à la place des éléments de différenciation sont offerts en fonction de la catégorie de la ligne réservée et ses caractéristiques techniques.

Lors de sa présentation, l'Office fédéral de la concurrence met en garde la DB : « selon la loi de la concurrence, le directeur de l'Office précise qu'il n'a pas à donner son approbation à la mise en œuvre du système TPS 2001, mais il prévient qu'une investigation approfondie sera entreprise si une plainte est déposée »<sup>23</sup>. Dans sa décision, la Bundeskartellamt a également rappelé à l'entreprise allemande le principe de transparence des informations qui est une condition nécessaire à un accès non discriminatoire au réseau. En effet, avant 2001, DB Netz n'était pas obligé de publier le montant des redevances mais devait seulement les fournir à la demande du client (Goujon, 2004, 5). Depuis la nouvelle tarification, DB Netz a changé sa politique d'information et publie désormais les redevances d'accès. Même si ce système n'a pas été l'objet de plainte, il a été légèrement modifié en 2003 par la DB, le système en vigueur est le TPS 2003. L'économiste des transports allemand, Gerd Aberlé, qui avait participé à la Commission de réflexion sur l'avenir des chemins de fer allemands au début des années 1990, relativise ces changements successifs du système de tarification. Ils sont normaux étant donné que plus de 200 entreprises ferroviaires utilisent le réseau fédéral pour des activités de transport très variées : transport de passagers ou de fret pour des courtes, moyennes ou longues distances<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> 8 septembre 2000

<sup>23</sup> Communiqué de presse, BundesKartellAmt, 20 mars 2001

<sup>24</sup> Entretien réalisé le 6 décembre 2006

Il est donc difficile pour la DB Netz de trouver une tarification qui convienne à l'ensemble des services.

On peut donc voir que le principal changement du système de tarification des infrastructures ferroviaires s'explique par la mobilisation des nouveaux entrants. Cet exemple montre aussi le manque de pouvoir de régulation de l'Office fédéral de la concurrence : celui-ci n'a pas la capacité de valider ou de s'opposer à un système de tarification. La régulation n'a lieu qu'a posteriori : la DB met en place un nouveau système, les nouveaux entrants l'utilisent et peuvent porter plainte le cas échéant auprès de l'Office fédéral de la concurrence qui peut lancer des investigations. La DB dispose donc toujours au début des années 2000 d'une place prépondérante dans le secteur ferroviaire en particulier du fait de l'intégration encore forte entre le gestionnaire de l'infrastructure et les filiales en charge des activités de transports.

Ce débat sur le prix de l'infrastructure rejoint le débat plus large sur l'intégration entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, DB Netz et les opérateurs de transport de la DB sous la forme d'une holding. Comme le prévoyait la réforme de 1994 les différentes activités de la DB ont été filialisées en 1999 et sont regroupées au sein d'une holding. En septembre 2000, Wilhelm Pällmann fait de nouvelles propositions quant à cette organisation dans un rapport que lui avait demandé le ministre des transports Reinhard Klimmt sur les infrastructures de transport. Pour Wilhelm Pällmann, les filiales de la DB responsables des activités de transport ferroviaire doivent être privatisées. L'apport financier de ces privatisations pourra être utilisé pour diminuer les subventions de l'Etat allemand au réseau ferroviaire. Par ailleurs, selon lui un organe de régulation devrait être établi pour assurer une ouverture à la concurrence sans discrimination pour les nouveaux entrants. L'objectif est de donner de meilleures conditions pour que le secteur ferroviaire fonctionne comme un marché. Ces propositions signifient une séparation juridique totale entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire qui resterait public et les activités de transports. Le président de la DB, Hartmut Medohrn, et le syndicat des cheminots s'opposent fermement à une telle mesure. Ils sont toujours en faveur de l'intégration pour les synergies techniques. Pour Hartmut Medohrn, « l'intégration est le seul moyen de garantir une gestion entrepreneuriale de la compagnie et suivant les lois du marché »<sup>25</sup>. Le ministre a suivi la position du président de la DB et de ses syndicats. Ainsi le modèle de l'intégration sous la forme de holding n'est pas modifié et le débat est momentanément clos.

En revanche, une nouvelle régulation économique du secteur est mise en place en juillet de 2002. Elle prévoit que l'EBA soit en charge de la régulation économique du secteur et surveille tous les comportements discriminatoires si des exigences tarifaires ou techniques non appropriées sont requises par le gestionnaire de l'infrastructure. L'EBA dispose d'un pouvoir de régulation ex-ante, qui n'était jusqu'alors assurée par aucune autre autorité de régulation.

Cette réforme met en valeur la faible marge de manœuvre dont dispose le ministère allemand des transports. Il modifie un des instruments de la réforme de 1994 du fait de la présence de rendements croissant trop importants à l'intérieur de la DB. Ces rendements croissants l'empêchent de séparer les activités de gestion de l'infrastructure des opérations de transport.

Ce système de régulation est à nouveau remis en cause non seulement car les discriminations de la part de l'opérateur ferroviaire historique persistent envers les nouveaux entrants (Link, 2003 ; Zauner, 2004 ; Vogt, 2006), mais également du fait des avancées

---

<sup>25</sup> DB fights to retain a vertically-integrated railway, International railway journal, Octobre 2000

européennes de deux politiques différentes : celle de l'électricité et du fret ferroviaire. L'Allemagne doit transposer à la même période des directives pour ces deux secteurs qui nécessitent la mise en place d'autorité de régulation économique. L'Etat allemand choisit de créer une autorité de régulation de l'ensemble des industries de réseaux : télécommunications, postes, électricité, gaz et chemin de fer à partir de celle déjà existante pour les télécommunications et les postes. Selon Müller (2006, 278), l'Allemagne fait ce choix du fait des bons résultats en matière de régulation obtenue par l'autorité fédérale de régulation des télécommunication, la RegTP. Cette nouvelle agence appelée autorité fédérale des réseaux est créée en juillet 2005 pour assurer la régulation du secteur de l'électricité et du gaz en plus de celle des télécommunications et des postes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, elle devient aussi responsable la régulation économique des chemins de fer. Cela se traduit concrètement par le transfert du service de l'EBA qui en avait la charge depuis 1994.

L'objectif de cette réforme est de renforcer à nouveau la régulation du secteur tout en transposant les directives européennes. Le service en charge de la régulation du secteur ferroviaire peut bénéficier des expériences acquises pour les autres secteurs. En même temps que les dispositions législatives ont été modifiées en juillet 2005 concernant l'Agence fédérale des réseaux, les compétences en matière de régulation économique ont été élargies. L'ensemble des opérateurs ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure est contrôlé par le service ferroviaire de l'Agence fédérale des réseaux. Les opérateurs ferroviaires bénéficient également de plus de droits pour accéder aux facilités essentielles telles que les voies de déchargement, les fosses pour les réparations. En plus de la régulation répressive ou ex-post, une régulation préventive ou ex-ante est possible pour contrôler l'attribution des sillons, le système de tarification (Federal network agency, 2006, 149). Le faible recul ne permet pas encore de déterminer l'efficacité de ce nouveau dispositif législatif.

En France, des changements en matière de régulation économique sont demandés de la part des différents acteurs du secteur ferroviaire en particulier de la part de la Mission de contrôle des activités ferroviaire. La SNCF pourrait elle aussi être en faveur d'une régulation économique mieux affirmée afin de pas être considérée systématiquement comme l'acteur empêchant tout développement de la concurrence, comme l'indique le président de la Mission de contrôle des activités ferroviaires<sup>26</sup>. Cependant pour un fonctionnaire du ministère des transports<sup>27</sup>, le dispositif ne devrait pas évoluer si la part des nouveaux entrants reste faible, et si le nombre de réclamation est limité. En 2006, la Mission n'a eu à traiter qu'une réclamation.

Ainsi, on se rend compte qu'une forte régulation économique du secteur libéralisé n'est pas prévue en même temps que celui-ci est ouvert à la concurrence. Même si les directives du premier paquet prévoient la mise en place d'une autorité de régulation économique, l'exemple français montre comment le ministère trouve une parade à cette exigence. Il transpose les directives mais ne donne que de faibles pouvoirs à cette autorité. L'exemple allemand montre bien comment du fait de la progression des nouveaux entrants, les discriminations qu'ils subissent les incitent à demander une plus forte régulation, et œuvrent alors pour une restructuration du modèle de régulation choisi. Ainsi les différences observées entre la France et l'Allemagne en matière de régulation ne semblent pas provenir d'une différence dans la transposition de la pression européenne, mais plus de la part de nouveaux entrants. Le fait que le type de régulation observable en France et en Allemagne soient différents pourraient moins tenir

---

<sup>26</sup> Entretien le 19 janvier 2007

<sup>27</sup> Entretien le 8 décembre 2006

à une différence fondamentale qui restera, qu'à un niveau de développement différent du processus de libéralisation (l'Allemagne ayant commencé dix ans plus tôt). On retrouve là alors une conséquence indirecte du décalage temporel des libéralisations allemande et française.

## 5 Conclusion

Comme ont pu le faire Thatcher (2004) puis Jordana, Levi-Faur, Puig (2006), il nous a semblé préférable de ne pas limiter notre objet à l'impact des directives européennes sur les politiques publiques nationales. Elargir la fenêtre temporelle d'étude permet de rendre compte de certains phénomènes déjà à l'œuvre comme la libéralisation en Allemagne avant même que les dispositions européennes ne l'exigent.

Ainsi, nous avons pu à mettre en évidence que la décision de libéraliser a suivi des logiques différentes dans les deux pays. Le secteur allemand du fret ferroviaire a été ouvert à la concurrence dès le 1<sup>er</sup> janvier 1994 du fait de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité suite à la réunification. Après cette décision, le ministre allemand des transports soutient la libéralisation au niveau européen. En revanche pour la France, le ministre des transports est contraint d'accepter la libéralisation suite aux négociations européennes à la fin des années 1990 et la met en œuvre dans les délais prévus par la Commission européenne parce que de nouvelles négociations sont en cours au niveau européen. Ces résultats relativisent le rôle de la pression exogène européenne, d'autres éléments que la variable en terme de « fit et misfit » expliquent le processus de libéralisation, comme l'envisage l'ouvrage de Falkner *et al.*

Par ailleurs, nous mettons en valeur un décalage temporel entre les moments de libéralisation et montrons comment ce décalage temporel permet de comprendre les différences observées en matière de résultats de la libéralisation. Les origines des nouveaux entrants ne sont pas les mêmes en France et en Allemagne. En Allemagne, ils sont surtout issus d'opérateurs qui détenaient jusqu'alors une position marginale, alors qu'en France on voit apparaître des nouveaux entrants déjà présents sur d'autres marchés du fret ferroviaire. Enfin, le décalage explique les différences en matière de régulation économique du marché du fret ferroviaire. Une fois que de nouveaux opérateurs commencent à opérer des trains, ils font apparaître les lacunes du dispositif de régulation existant. Il revient alors au gouvernement de trouver le juste compromis entre sa position de tutelle de l'opérateur ferroviaire historique et la mise en place de conditions équitables de concurrence entre les différents opérateurs du fret ferroviaire. Cette communication constitue donc un exemple supplémentaire pour montrer comment prendre en considération différentes temporalités permet de mieux comprendre les transformations de l'action publique (Pierson, 2000 ; Bonoli, 2007).

## 6 Bibliographie

- ABOUT N., 1996, Projet communautaire de réforme des règles du transport ferroviaire en Europe, Rapport d'information n° 331, Sénat, <http://www.senat.fr/rap/r95-331/r95-331.html>, page web visitée le 20 janvier 2007
- BARITAUD M., LÉVÊQUE F., 1998, *Les péages d'infrastructures ferroviaires en Europe*, CERNA, Centre d'économie industrielle, Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 94p.
- BONOLI, G., 2007, "Time matters : postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, à paraître
- BÖRZEL, T., 2002, "Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, pp. 193-214

- CUMBERS, A., FARRINGTON, J., 2000, "Keeping privatization on track: the active state, the unwilling investor and the case of rail freight in the UK", *Area*, vol. 32, n°2, pp.157-167
- DB – Deutsche Bahn, 2002, *Competition Report*, 38p., [http://www.db.de/site/bahn/en/db\\_group/corporate\\_group/publications/competition\\_report/competition\\_report\\_2002.html](http://www.db.de/site/bahn/en/db_group/corporate_group/publications/competition_report/competition_report_2002.html) page web visitée le 20 janvier 2007
- DELWIT P., DE WAELE J.-M., MAGNETTE P., 1999, « Vers un nouveau mode de parlementarisme ? », in DELWIT P., DE WAELE J.-M., MAGNETTE P., *A quoi sert le Parlement européen ? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruxelles, Editions Complexe, 230 p., pp. 11 – 23
- DOBBIN, F., 1994, *Forging industrial policy: the United States, Britain and France in the Railway Age*, Cambridge, Cambridge University press, 262p.
- FALKNER, G., 2001, "The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies", *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 5, n° 13, 23p.
- FALKNER, G., TREIB, O., HARTLAPP, M., LEIBER, S., 2005, *Complying with Europe, EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Oxford, Oxford University Press, 420p.
- FALKNER, G., HARTLAPP, M., TREIB, O., 2007, "Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to EU Implementation Are Only "Sometimes-True Theories"", *European Journal of Political Research* (forthcoming)
- FEDERAL NETWORK AGENCY, 2006, Annual report 2005, 158p.
- FONTAINE, J., HASSENTEUFEL, P., 2002, *To change or not to change: Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 305p.
- GENOUD, C., 2004, « Libéralisation et régulation des industries de réseau : diversité dans la convergence ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°2, pp. 187-204
- GOUJON S., 2004, *Les réformes récentes du secteur ferroviaire en Allemagne*, Notes de synthèse du SES n° 151, 10p.
- GROSSMAN, E., 2003, « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°5, pp. 737-760
- HALL, P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 341p.
- HAVERLAND, M., 2000, "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points", *Journal of Public Policy*, vol. 20, pp. 83-103
- HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.
- HERITIER, A., KNILL, C., 2001, "Differential Responses to European Policies: A Comparison", in HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.
- HERITIER A., COEN D., BÖLLHOFF D., 2002, *Regulating the Utilities: Business and Regulator Perspectives in the UK and Germany*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, 66p.
- IKENBERRY, J., 1988, *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of the American Government*, Ithaca, Cornell University Press, 213p.
- JORDANA, J., LEVI-FAUR, D., PUIG, I., 2006, "The limits of Europeanization : regulatory reforms in the Spanish and Portuguese telecommunications and electricity sectors", *Governance*, vol. 19, n°3, pp. 437-464
- KERWER, D., TEUTSCH, M., 2001, "The Dynamics of the EC Common Transport Policy", HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.

- KINGDON J.W., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, New-York, Harper Collins Publishers, 240p.
- KNILL, C., LEHMKUHL, 1998, "An alternative route of legal integration : the Community's railways policy", *European integration online papers*, vol. 2, n°3, 18p.
- KÜHLWETTER, H.-J., 1996, « Vorläufer des Eisenbahnbundesamtes », in BLÜMEL, W., KÜHLWETTER, H.-J. (eds), *Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts*, Speyer, Speyerer Forschungsberichte 160, p.7–26.
- LINK H., 1994, « German Railway Reform – Chances and Risks », *Japan Railway & Transport Review* n°. 2, pp.19–22
- LINK H., 2003, « Rail Restructuring in Germany – 8 Years Later », *Japan Railway & Transport Review* n°34, pp.42–49
- LEHMANN, C., 1999, « Germany », in VAN DE VELDE, 1999, *Changing trains: railways reform and the role of competition, the experience of six countries*, Brookfield, Ashgate, 364p.
- LEHMKUHL, D., 1996, "Privatizing to Keep it Public? The Reorganization of the German Railways", in BENZ A., GOETZ K.H. (eds.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*, Dartmouth, Aldershot, 71-92.
- LE NENAON, N., 2003, « Restructurings of the German Railway Market: the case study of the HGK AG », 4th International Conference of the Inha-Le Havre, Incheon (Corée du Sud), 8 et 9 octobre
- LODGE M., 2002, *On different tracks: designing railway regulation in Britain and Germany*, London, Praeger, 219p.
- LODGE M., 2002, "The Wrong Type of Regulation? Regulatory Failure and the Railways in Britain and Germany", *Journal of public policy*, vol. 22, n°3, pp. 271–297
- MARCH, J.G., OLSEN, J. P., 1996, « Institutional perspectives on political institutions », *Governance*, vol.9, n°3, pp. 247-264
- MCAF – Mission de Contrôle des activités ferroviaires, 2006, *Rapport d'activité 2004-2005*, 32p.
- MEYER W., 1997, « Die Eisenbahnen im VDV : Partner der DB Cargo », *ETR. Eisenbahntechnische Rundschau*, vol. 46, n°10, pp. 611-616
- MÜLLER M.M., 2006, « Consolidating the new regulatory state in Germany? The new energy regime of 2005 », *German Politics*, vol.15, n°3, pp. 269 - 283
- OLSEN, J.P., 2002, "The many faces of Europeanization", *Journal of common market studies*, vol. 40, n°3, pp.921-952
- PALIER, B., SUREL, Y., *et al.*, 2007, *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 357p.
- PIERSON, 2000, "Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in political Processes", *Studies in American Political Development*, vol. 14, pp. 72-92
- PIERSON, 2004, *Politics in time, history, institutions, and social analysis*, Oxford, Princeton University Press, 196 p.
- PUTNAM R. (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International organization*, vol. 42(3), pp.427-460
- RADAELLI, C.M., 2003, "The Europeanization of public policy", in FEATHERSTONE K., RADAELLI C.M., 2003, *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford university press, pp. 27-56
- RIBEILL G., 2003, « VFLI Cargo : l'art de recycler les vieux restes ferroviaires ? », *le Rail*, n°99
- ROTHENGATTER W., 1991, "Deregulating the European railway industry: theoretical background and practical consequences", *Transportation research. Part A: general*, vol. 25, n°4, pp. 181-191

- SKOWRONEK, S., 1982, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York, Cambridge University Press, 389p.
- SUREL, Y., 2002, "Mark Thatcher, The Politics of Telecommunications : National Institutions, Convergence, and Change in Britain and France", *Revue française de science politique*, Vol. 52, n°1, pp. 101-104
- SVERDRUP, U., 2005, "Implementation and European integration: a review essay", *Arena Working Paper* n°. 25, 30p., [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05\\_25.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_25.pdf) visitée le 30 avril 2007
- THATCHER, M., 2004, "Varieties of Capitalism in an Internationalized World: Domestic Institutional Change in European Telecommunications", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7, 751-780
- THATCHER, M., 1999, *The politics of telecommunications, National institutions, convergence and change in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 370p.
- THELEN, K., STEINMO, S., 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politic" in STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-33
- TEUTSCH M., 2001, "Regulatory Reforms in the German Transport Sector: How to Overcome Multiple Veto Points", in HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.
- VDV - Verband deutscher Verkehrsunternehmen, 2002, *Die Güterbahnen /Freight Railways. Zukunftsfähige Mobilität für Wirtschaft und Gesellschaft /Sustainable mobility for economy and society*, Alba Fachvlg, Auflage, 384 p.
- VOGT, A., 2006, *Market Challenges of New Traction and Service Providers of Rail Freight in Germany*, Concordia University Montréal, 73p.
- WEAVER, K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, vol.6, n°4, p. 371-398.
- ZAUNER M., 2004, *Vertical Integration and Discrimination in the German Railway Sector: Results of a Questionnaire Survey*, Abteilung für Mikroökonomik und Räumliche Ökonomik und Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) Diskussionsbeitrag 2004/1, 26p., page web: [http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1950/pdf/Zauner\\_Diskussionsbeitrag\\_04-01.pdf](http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1950/pdf/Zauner_Diskussionsbeitrag_04-01.pdf) visitée le 20 janvier 2007

Annexe 1: Les différentes étapes nationales et européennes de la libéralisation du secteur ferroviaire

1991, Union européenne	Adoption de la directive 91/440 : deux types d'entreprises bénéficient de droit d'accès au réseau ferroviaire : les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires et les entreprises ferroviaires exerçant un service de transport combiné de marchandises.  Directive à transposer d'ici 1993.
1er janvier 1994, Allemagne	Libéralisation du secteur du fret ferroviaire.
1er janvier 1996, Allemagne	Libéralisation des services régionaux de transports ferroviaires de passagers.
2001, Union européenne	Adoption de la directive 2001/12 : libéralisation des trafics internationaux de fret ferroviaire sur le Réseau trans-européen de fret ferroviaire (RTEFF).  Directive à adopter d'ici le 15 mars 2003.
15 mars 2003, France	Libéralisation des transports internationaux de fret ferroviaire sur la partie française du RTEFF.
2004, Union européenne	Adoption de la directive 2004/51 : libéralisation des trafics internationaux de fret ferroviaire sur tout le réseau ferré européen au 1er janvier 2006 et l'ouverture complète du marché du fret national à partir du 1er janvier 2007.
1er janvier 2006, France	Libéralisation des transports internationaux de fret ferroviaire sur l'ensemble du réseau ferré français.
30 mars 2006, France	Libéralisation des transports nationaux de fret ferroviaire.