

Master IREN  
M. Eric Brousseau

---

# Political Economy of Institutions and Regulation

*La régulation du Royaume-Uni, de la Suède et de l'Espagne, sur le secteur ferroviaire*

Par Emma Bourdit et Lisa Ngo  
*Janvier 2022*

---

## Article

Nous proposons une étude sur les systèmes de régulation dans le secteur ferroviaire de trois pays membres de l'Union Européenne : la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Sur une base comparative mais aussi dynamique, nous avons analysé les liens qui peuvent exister entre régulations mises en œuvre, compétences du régulateur et performances industrielles. Nous évoquerons les tendances de régulation de chaque pays afin de contextualiser et analyser la régulation du secteur ferroviaire. Enfin, nous comparerons les performances des régulations analysées.

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>I - Cadre réglementaire européen</b>	<b>4</b>
La directive 91/440 du 29 juillet 1991 et les paquets ferroviaires	4
Le règlement européen 1370/2007	4
<b>II - Royaume-Uni</b>	<b>5</b>
Tendances générales du système de régulation du Royaume-Uni	5
La régulation du secteur ferroviaire	6
<b>III - Espagne</b>	<b>8</b>
Tendances générales du système de régulation en Espagne	8
La régulation du secteur ferroviaire	9
<b>IV - Suède</b>	<b>11</b>
Tendances générales du système de régulation en Suède	11
La régulation du secteur ferroviaire	12
<b>V - Comparaison des trois pays</b>	<b>14</b>
<b>Conclusion</b>	<b>17</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>18</b>

## Introduction

Le secteur ferroviaire possède des caractéristiques économiques spécifiques. D'abord, il est multi-produits. Les entreprises ferroviaires fournissent à la fois des services de transport de passagers et de marchandises, sur des distances variables. La structure de coûts est particulière, divisée en plusieurs catégories : les coûts d'exploitation des trains, les coûts de voie et de signalisation, les frais d'aérogare et de gare, et les frais d'administration [1]. Au vu de la multiplicité des coûts et produits, les entreprises ferroviaires sont souvent qualifiées d'entreprises intégrées verticalement, c'est-à-dire qu'elles ont à charge de nombreuses activités différentes liées les unes aux autres. Et enfin, le secteur ferroviaire présente d'importants coûts fixes causés par l'infrastructure ferroviaire, créant des économies d'échelle et favorisant les monopoles naturels.

Ainsi, afin de protéger les consommateurs d'éventuels préjudices, le marché ferroviaire a toujours fait l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements. De nombreux pays de l'OCDE ont traditionnellement structuré ce marché avec une seule entreprise publique chargée de la gestion unifiée à la fois de l'infrastructure et des services ferroviaires. Mais en raison de cet environnement protecteur, de nombreuses entreprises ferroviaires enregistraient des pertes entre 1970 et 1995 financées par des subventions publiques, de l'inefficacité dans la gestion, et une activité commerciale orientée sur les objectifs de production plutôt que sur les objectifs commerciaux [1]. Depuis lors, des mesures de restructuration ont été mises en place. Les réglementations sur ce secteur aux caractéristiques particulières varient selon différents points. D'abord, selon la séparation verticale du secteur, notamment le degré de séparation entre l'infrastructure et les services. Ensuite, selon l'implication de la gestion privée dans le secteur.

Nous avons choisi d'analyser l'organisation de la régulation du secteur ferroviaire de trois pays européens : le Royaume-Uni, l'Espagne et la Suède. Pour cela, nous rappellerons le contexte politico-institutionnel européen. Nous évoquerons les tendances de régulation de chaque pays afin de contextualiser et analyser la régulation du secteur ferroviaire. Enfin, nous comparerons les performances des régulations analysées.

## **I - Cadre réglementaire européen**

Dans les années 90, le constat est le suivant : la part du chemin de fer dans les transports régresse. Entre 1970 et 1993, en Europe, la part du ferroviaire est passée de 31,7% à 15,4% dans le transport de marchandises, et de 10,4% à 6,4% dans le transport de voyageurs [6]. Cette régression, additionnée aux problèmes évoqués dans l'introduction soulignent un problème de compétitivité du mode de transport ferroviaire. Suite à ce constat, la Commission européenne décide d'encourager les pays européens à ouvrir leur industrie ferroviaire.

### **a. La directive 91/440 du 29 juillet 1991 et les paquets ferroviaires**

D'abord, un texte fondateur est formulé : la directive 91/440 du 29 juillet 1991, qui prévoit la séparation entre le réseau et l'exploitation de services ferroviaires d'un point de vue comptable. Chaque état est ensuite libre de mettre en place des entreprises distinctes. Cette séparation s'accompagne de la mise en place « d'un droit d'accès au réseau ferroviaire », et donc, d'un contrôle de l'utilisation des voies ferroviaires.

Ensuite, la Commission européenne a mis en place des directives entre 1997 et 2007. Elles viennent préciser le texte fondateur de juillet 1991, et sont regroupées dans des « paquets ferroviaires ».

- La directive 2004/51 précise que le 1er janvier 2006, l'accès à tout le réseau est ouvert aux services de fret international, y compris pour le fret domestique, et cette ouverture doit être effectuée au plus tard au 1er janvier 2007.
- La directive 2007/58/CE précise que le service international de voyageurs doit être ouvert, au plus tard, le 1er janvier 2010.

### **b. Le règlement européen 1370/2007**

Néanmoins, le règlement 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil pose la question : « Comment concilier les règles de la concurrence avec le maintien des services d'intérêt général supposés fonctionner sur d'autres critères et avec d'autres objectifs que ceux associés aux mécanismes de marché ? » [6]. Le Parlement rappelle alors que « l'introduction d'une concurrence régulée entre les opérateurs permet de rendre les services plus attrayants, plus innovants et moins chers » mais reconnaît que « de nombreux services de transports terrestres de voyageurs représentant une nécessité d'intérêt général n'offrent pas de possibilités d'exploitation commerciale ». Finalement, la règle est d'ouvrir le marché ferroviaire. Mais certains services qui doivent nécessairement bénéficier du soutien public peuvent avoir un régime particulier.

Voyons comment les trois États membres de l'Union européenne que nous avons choisis ont régulé leur secteur ferroviaire, et transposé les directives énoncées.

## II - Royaume-Uni

Le Royaume-Uni est un pionnier du chemin de fer, il détient le réseau ferroviaire le plus ancien du monde. Il compte environ 17.000 km de lignes, dont 4.500 km électrifiées, pour des prix du train parmi les plus élevés d'Europe [8]. Le pays a privatisé l'infrastructure ferroviaire en 1996. Cette privatisation a finalement duré 6 ans, mais c'est le seul pays de l'Union européenne à avoir tenté une telle privatisation [9].

### a. Tendances générales du système de régulation du Royaume-Uni

Le Royaume-Uni continue d'investir dans l'amélioration de son système de régulation. L'OCDE remarque particulièrement des mesures visant à soutenir l'innovation [3]. Par exemple, le livre blanc "Regulation for the Fourth Industrial Revolution", publié en 2019 par le gouvernement, contient des politiques de réforme du système de régulation visant à davantage soutenir l'innovation. Le Regulatory Horizon Council est également créé dans le but de conseiller le gouvernement sur les réglementations qui pourraient devoir être réformées pour suivre le rythme des changements technologiques.

Le système réglementaire est également particulièrement axé sur les entreprises. Par exemple, le gouvernement a mis en place le programme Business Impact Target qui vise à réduire les coûts réglementaires pour les entreprises. On peut citer aussi la règle selon laquelle les nouvelles mesures réglementaires dépassant un certain seuil d'incidences sur les entreprises doivent faire l'objet d'une RIA complète et être soumises au Comité de la politique réglementaire (organe non ministériel de consultation) pour examen. Le Royaume Uni porte donc une attention particulière aux entreprises et à l'innovation, en essayant de réduire les coûts de réglementation pour les entreprises.

Toutes les réglementations font également l'objet d'une consultation publique [5]. Ces consultations permettent de favoriser l'engagement des parties prenantes. D'où, l'OCDE préconise de rendre d'autant plus accessibles ces consultations en introduisant des périodes minimales de consultation avec le grand public. Les réglementations font l'objet d'une RIA en amont et en aval des consultations pour utiliser les retours des parties prenantes, à l'exception des mesures de déréglementation et de faible coût, qui sont éligibles à une procédure accélérée. En effet, le Royaume-Uni a à cœur de suivre une "evidence-based policy making".

Plusieurs dispositions institutionnelles assurent la surveillance réglementaire britannique. On peut citer le Comité de politique réglementaire qui est un organe consultatif qui examine les RIA. Le Better Regulation Executive est responsable de la politique d'amélioration de la réglementation. Le Bureau national d'audit est responsable de l'efficacité du cadre de politique réglementaire en menant des études d'optimisation des ressources. Et enfin, les entités parlementaires examinent les projets de loi pour analyser leur qualité et établir leur champ d'action [5].

Nous observons que le RIA (évaluation de l'impact de la réglementation) au Royaume-Uni, qui permet d'évaluer les effets positifs et négatifs des réglementations proposées et existantes, est très élevé [22] [23].

Le RIA dans la législation primaire au Royaume-Uni en 2021 est de 3.65 contre une moyenne de 2.29 pour l'OCDE. Celui des organisations subordonnées est de 3.64 contre 2.11 pour l'OCDE.

L'engagement des parties prenantes au Royaume-Uni demeure lui-aussi supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE aussi bien dans la législation primaire (3.16/4 en Suède et 2.22 en OCDE) que par les organisations subordonnées (2.74/4 en Suède et 2.14 en OCDE).

L'évaluation ex-post suit le même modèle et demeure très élevée. Elle est évaluée à 2.76/4 pour la législation primaire (contre 1.14/4 pour l'OCDE) et à 3.01 pour les organisations subordonnées (contre 1.17/4 pour l'OCDE).

#### b. La régulation du secteur ferroviaire

La Grande Bretagne a donc décidé de séparer l'exploitation du réseau ferroviaire national en, d'une part, l'infrastructure et d'autre part, les services d'exploitation des trains, suivant ainsi les directives européennes.

D'abord, l'infrastructure ferroviaire. Elle est détenue et exploitée par une société privée à but non lucratif : Network Rail. C'est elle qui assure la gestion et l'entretien du réseau ferroviaire (les voies, la signalisation, les installations électriques...). Comme évoqué précédemment, la Grande Bretagne a tenté la privatisation de l'infrastructure en 1996, en confiant le réseau à Railtrack, entreprise cotée en bourse. Suite à des accidents pour mauvais entretien, et à la faillite de Railtrack en 2002, le réseau a été confié à Network Rail. Cette fois, la nature des relations entre le gouvernement est l'entreprise à but non lucratif changent puisqu'en 2014, le gouvernement classe Network Rail comme "a public body". Désormais, la dette de Network Rail s'accumule sur les comptes du gouvernement, de sorte que tout dépassement de dépenses par l'entreprise a donc un impact direct sur les fonds publics [2].

Ensuite, les services ferroviaires sont gérés séparément par les sociétés privées d'exploitation de trains de voyageurs et les sociétés d'exploitation des trains de marchandises. Ces sociétés privées, qui ne sont pas toujours britanniques, sont en concurrence pour obtenir des franchises, afin d'obtenir un groupe de lignes de train. La gestion de cette distribution est faite par le ministère des transports via des appels d'offres. Le RMP, qui mesure la compétitivité de la régulation des pays, est de 2/6 sur le secteur ferroviaire, ce qui fait du Royaume-Uni l'un des cinq pays les plus compétitifs-friendly dans ce domaine [4]. Mais pourtant, en mai 2021, le Royaume Uni annonce la modification de ce mode de fonctionnement. Dès 2023, la nouvelle entreprise publique Great British Railways, supervisera la gestion des services ferroviaires en signant des contrats de sous-traitance avec les entreprises privées qui fourniront le service. Désormais, c'est l'entreprise publique qui gèrera les horaires des trains et les prix [29].

Parallèlement à ce mode de fonctionnement, il existe des réseaux régionaux avec d'autres modèles de fonctionnement. Par exemple, le réseau du métro de Londres est détenu et exploité par Transport for London, ou le tramway d'Édimbourg, détenu et exploité par

Transport for Edinburgh. Mais par la suite nous allons nous concentrer sur le réseau ferroviaire national.

Un organisme est en charge de réguler le secteur ferroviaire. Il s'agit de l'Office of Rail and Road (ORR), créé en 2004. L'ORR est une autorité régulatrice indépendante, c'est-à-dire qu'elle ne dépend pas de l'exécutif et n'est pas dirigée par un ministre. Elle a pour principales missions de :

- réglementer l'accès au réseau ferroviaire (Network Rail, HS1 et la moitié nord du tunnel sous la Manche). C'est elle qui octroie des licences aux exploitants d'actifs ferroviaires.
- veiller à ce que les exploitants ferroviaires respectent la législation en matière de santé et de sécurité.
- veiller à ce que les marchés ferroviaires soient compétitifs et équitables, pour les passagers, les transporteurs de marchandise, les opérateurs ferroviaires et les contribuables.
- réglementer les activités et les besoins de financement de Network Rail.

En parallèle de l'ORR, le gouvernement a lui aussi des fonctions réglementaires, via Department for Transport (DfT). L'une d'elles est d'établir quels services ferroviaires voyageurs doivent être fournis dans le cadre d'un accord de franchise. Une autre est d'accorder des subventions à Network Rail et jouer un rôle dans la définition des priorités de l'entreprise publique.

Finalement, Network Rail, l'ORR et le Department for Transport travaillent conjointement pour veiller au bon fonctionnement du réseau ferroviaire.

### III - Espagne

Ces dernières années, le secteur ferroviaire espagnol a connu un développement spectaculaire. L'introduction du système ferroviaire à grande vitesse, l'expansion des services ferroviaires locaux et le développement de nouveaux modes de transport urbain, d'une part, et les orientations établies par l'Union européenne en matière de transport en général et de transport ferroviaire en particulier, d'autre part, ont donné au réseau ferroviaire espagnol un essor qui aurait été inimaginable il y a quelques décennies.

Le transport ferroviaire en Espagne fonctionne sur quatre écartements de rails et les services sont exploités par une variété d'opérateurs privés et publics. Avec 3670 km en 2021, le réseau à grande vitesse espagnol est le plus important d'Europe.

La plupart des chemins de fer sont exploités par Renfe Operadora, les lignes à voie métrique et étroite sont exploitées par la FEVE (entreprise publique) et d'autres transporteurs dans les différentes communautés autonomes.

#### a. Tendances générales du système de régulation en Espagne

L'Espagne intensifie progressivement ses efforts en matière d'amélioration de la réglementation en élargissant l'accent initialement mis sur la simplification administrative au développement de l'engagement des parties prenantes et de l'évaluation ex post. En outre, l'analyse d'impact de la réglementation (RIA) a été renforcée par la création d'une agence dédiée.

En effet, un bureau responsable de la coordination et de la qualité de la réglementation est mis en place depuis 2018 dans le but de promouvoir la qualité, la coordination et la cohérence de l'activité réglementaire entreprise par le pouvoir exécutif. À cette fin, le cadre juridique applicable prévoit le développement d'un système d'information qui permet une communication directe et sécurisée avec les départements ministériels. Le Bureau de la coordination et de la qualité de la réglementation supervise également la mise en œuvre des exigences du programme *Better Regulation*. Enfin, il supervise la définition initiale des objectifs et de la méthodologie de l'évaluation ex post des réglementations mais ne contrôle pas les évaluations ex post elles-mêmes.

Une autre partie prenante est le ministère de la politique territoriale et de l'administration publique qui est chargé de vérifier la qualité des différentes composantes du RIA et de promouvoir et de contrôler la réduction des charges administratives ainsi que la consultation et la participation du public. En collaboration avec le ministère de l'économie et des entreprises, il examine la qualité de différents aspects des RIA.

Le Conseil d'État est chargé d'évaluer la légalité des règlements et du processus avec lequel ils ont été élaborés, l'efficacité de l'administration dans la réalisation de ses objectifs et de contrôler la qualité juridique des règlements subordonnés ou des lois primaires initiés par l'exécutif.

Bien que l'engagement des parties prenantes ne soit pas encore totalement systématique, le pays a amélioré la transparence de son système avec la mise en place d'une plateforme en ligne, le *Portal de la Transparencia* (<http://transparencia.gob.es>) qui répertorie toutes les consultations en cours. De plus, cette plateforme permet aux citoyens de s'engager à deux moments clés du cycle : avant le début de l'élaboration de la réglementation et au stade du projet de réglementation. Enfin, le *Portal de la Transparencia* donne également accès au



calendrier annuel de planification réglementaire pour la législation primaire et les règlements subordonnés.

Depuis octobre 2017, les impacts des propositions réglementaires sur la concurrence et les PME doivent être systématiquement pris en compte, et des seuils actualisés s'appliquent pour la réalisation d'évaluations ex post. La base juridique du RIA a été mise à jour en octobre 2017 afin de s'adapter aux changements du droit administratif et d'aligner les exigences en matière de RIA sur les meilleures pratiques recommandées par l'OCDE et par l'UE. La mise à jour des lignes directrices de 2009 est toujours en attente, malgré la nécessité de disposer d'orientations claires sur les méthodes de collecte de données et les méthodologies d'évaluation dans ce domaine. [10], [12], [13], [14]

Nous observons que le RIA (évaluation de l'impact de la réglementation) en Espagne est plutôt élevé [22][23].

L'indice de l'impact de la réglementation dans la législation primaire en Espagne en 2021 est de 2.5/4 contre une moyenne de 2.29/4 pour l'OCDE. Celui des organisations subordonnées est de 2.43/4 contre 2.11/4 pour l'OCDE.

Il s'agit d'un score global basé sur les quatre catégories : surveillance, adoption, méthodologie de la réglementation et transparence.

Nous observons que l'Espagne démontre une adoption systématique du RIA (1/1) mais ce dernier s'avère inférieur à la moyenne des autres pays de l'OCDE quant à sa surveillance(0.36/1) et à sa transparence(0.46/1).

L'engagement des parties prenantes espagnole est légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE aussi bien dans la législation primaire (2.29/4 en Espagne et 2.22 en OCDE) que par les organisations subordonnées (2.24/4 en Espagne et 2.14 en OCDE).

Malgré son score de surveillance du RIA faible (0.25/1), l'indice d'engagement des parties prenantes espagnoles reste plus élevé que la moyenne. Ce score démontre donc un engagement réglementaire significatif des parties prenantes en termes de transparence et d'adoption systématique du RIA.

L'évaluation ex-post qui aide les gouvernements à s'assurer que les réglementations restent adaptées à leur objectif en Espagne (0.56/4) s'avère nettement inférieure à celle de l'OCDE(1.15/4).

Le RMP qui mesure le degré d'ouverture à la compétition de la régulation des pays dans le secteur ferroviaire est de 4.6/6. Cela montre que l'Espagne fait partie des cinq pays les moins compétitifs-friendly dans ce domaine.

#### b. La régulation du secteur ferroviaire

Le transport ferroviaire en Espagne est traditionnellement entre les mains de l'entreprise publique RENFE, fondée en 1941. Suite aux premières mesures européennes adoptées à la fin du siècle dernier et au début des années 2000, le transport ferroviaire a été formellement libéralisé en Espagne en 2005. Cette mesure a été complétée par la séparation de l'administration de l'infrastructure, confiée à l'ADIF, et de la fourniture du service ferroviaire, désormais assurée par RENFE-Operadora en concurrence avec de nouveaux entrants. Cependant, la libéralisation du transport ferroviaire en Espagne n'a rencontré que peu de succès. Huit ans après la libéralisation du marché du transport ferroviaire, seules 16 licences d'entreprises ferroviaires ont été accordées et seules six entreprises sont en

concurrence avec l'opérateur historique traditionnel, et leur part de marché combinée ne représente que 15% du marché. RENFE-Operadora dispose d'un pouvoir de marché important, comme en témoigne le fait qu'elle a conservé une part de marché d'environ 85 %. L'Espagne est d'ailleurs l'un des pays européens où l'opérateur historique conserve l'une des plus grandes parts de marché.

La "Spanish Railways Foundation" (FFE) a été constituée le 20 février 1985 par la Renfe en tant que fondation publique à but non lucratif. Les objectifs de la FFE sont de stimuler la connaissance, la sensibilisation et l'utilisation par la société du transport ferroviaire, de promouvoir le transport et la formation en la matière et d'assurer la conservation des biens matériels et des documents ferroviaires ayant une valeur historique ou artistique. Son conseil d'administration rassemble les agents les plus importants du secteur ferroviaire espagnol, soit tous les opérateurs ferroviaires nationaux et régionaux et les gestionnaires d'infrastructure espagnols, ainsi que certains opérateurs de métro urbain. En termes de recherche et de collaboration scientifique, la FFE promeut l'internationalisation du secteur ferroviaire espagnol et fournit un cadre cohérent pour les efforts de R&D et d'innovation par le biais du secrétariat technique de la plateforme technologique des chemins de fer espagnols (PTFE) qui regroupe plus de 350 entités. En ce qui concerne les activités de recherche, la FFE compte sur un groupe multidisciplinaire de chercheurs expérimentés dans la recherche ferroviaire, organisés en quatre groupes de recherche

- énergie et émissions des transports ;
- économie et exploitation des transports
- géographie et trafic ferroviaire
- dimension sociale et sécurité des transports

Par ailleurs, ces chercheurs travaillent en étroite collaboration avec les utilisateurs finaux de la technologie gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires et répondent ainsi mieux à leurs besoins. Cette direction participe à des projets de recherche nationaux et internationaux, élabore des études, fournit des services de consultation et de conseil très spécialisés, ainsi qu'une veille technologique et une diffusion au niveau national et international. [11], [15]

## IV - Suède

Le réseau ferroviaire suédois est le huitième plus grand réseau de l'Union européenne, avec 11 900 km de lignes, dont 90% sont électrifiées [7]. Depuis 1988, le secteur ferroviaire du pays est marqué par un mouvement de libéralisation, bien avant les directives européennes, avec une privatisation marquée à partir de 2001. Cependant l'ouverture à la concurrence a augmenté les prix des billets et le flux ferroviaire s'est détérioré par son manque d'assiduité et sa complexité. Ces désagréments ont poussé les suédois à opter pour la nationalisation du réseau ferroviaire 15 ans après. Depuis, la fréquentation a rapidement augmenté et le prix du billet moyen s'est abaissé.

### a. Tendances générales du système de régulation en Suède

L'engagement des parties prenantes semble ancré dans le processus législatif en Suède et la consultation publique fait partie intégrante de l'élaboration des règlements en termes de régulation. En effet, la Suède utilise un portail gouvernemental central où les consultations et leur documentation pertinente sont publiées afin de recevoir les réactions des autorités, des organisations, des municipalités, des parties prenantes concernées et du grand public.

Les parties prenantes peuvent transmettre leurs réactions par courrier électronique au décideur politique correspondant, qui sont ensuite rendues publiques sur le même site web. Lorsqu'une commission d'enquête est nommée pour étudier une question politique, elle comprend normalement un mélange de décideurs politiques, d'experts et de politiciens, ce qui permet une consultation dès le début du processus. La commission analyse et évalue la proposition. Le rapport final est envoyé aux parties prenantes concernées pour examen, avant que la procédure de projet commun ne se poursuive au sein des services gouvernementaux.

Parmi les acteurs-clés, nous pouvons citer le Conseil législatif qui permet de vérifier la conformité avec la législation existante avant qu'un projet de loi ne soit soumis au Parlement. Son secrétariat est situé au sein de l'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale.

L'Agence suédoise pour la croissance économique et régionale est responsable du développement méthodologique, de l'orientation et de la formation aux outils de gestion réglementaire. Elle élabore et propose également des mesures de simplification, participe à des activités internationales visant à simplifier la réglementation pour les entreprises et sensibilise les autres agences gouvernementales à la manière dont les entreprises sont affectées par l'application de la réglementation.

La simplification semble donc être au centre de la politique réglementaire de la Suède. En 2020, le Comité pour l'innovation technologique et l'éthique (Komet) a créé un forum pour recevoir les réactions des citoyens et des entreprises sur les obstacles réglementaires au développement technologique. Ce forum a été suivi d'études de faisabilité concernant les domaines de la santé, de la science et des transports. L'évaluation ex ante est requise pour toutes les lois primaires et les règlements subordonnés par l'ordonnance de 2007 sur l'analyse d'impact de la réglementation.

En 2018, les lignes directrices pour l'amélioration de l'analyse d'impact de la réglementation (RIA) ont été mises à jour afin de fournir des orientations plus détaillées sur l'évaluation des impacts économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que sur la manière dont les consultations avec les acteurs concernés peuvent être menées. L'évaluation ex post est normalement menée par un ministère, une agence gouvernementale ou une commission d'enquête approprié. Les individus ou les groupes adéquats peuvent également faire des suggestions pour mener des évaluations ex post en envoyant des propositions directement au ministère ou à l'agence gouvernementale en charge du dossier. La Suède pourrait par ailleurs envisager d'étendre l'évaluation ex post en réalisant des examens approfondis dans des secteurs ou des domaines politiques particuliers. [16], [17], [18]

[22] [23] L'indice d'évaluation de l'impact de la réglementation (RIA) suédois est plutôt bas. Le RIA dans la législation primaire en Suède en 2021 est de 2.14 contre une moyenne de 2.29 pour l'OCDE. Celui des organisations subordonnées est de 2.13 contre 2.11 pour l'OCDE.

L'engagement des parties prenantes suédoises est légèrement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE aussi bien dans la législation primaire (2.03/4 en Suède et 2.22 en OCDE) que par les organisations subordonnées (1.87/4 en Suède et 2.14 en OCDE).

L'évaluation ex-post qui vérifie si les réglementations restent adaptées aux objectifs demeure quant à elle faible en Suède puisque l'indice d'évaluation ex-post n'est que de 0.99/4 dans la législation primaire et de 0.79 dans les organisations subordonnées.

Le RMP qui mesure le degré d'ouverture à la concurrence de la régulation des pays dans le secteur ferroviaire est de 3/6 ce qui fait de la Suède un pays ouvrant plutôt le secteur ferroviaire à la concurrence.

#### b. La régulation du secteur ferroviaire

Une étape importante dans le développement de l'industrie ferroviaire suédoise a été la déréglementation des chemins de fer suédois à la fin des années 80. Jusqu'alors, le transport ferroviaire suédois est géré par une administration d'état, la Statens Järnvägar (SJ). Mais en 1988, la Suède sépare verticalement l'infrastructure ferroviaire de l'exploitation des services ferroviaires. C'est le premier pays européen à mettre en place une séparation verticale de l'infrastructure ferroviaire.

Banverket devient alors la nouvelle autorité publique, rattachée au Ministère des Transports, et chargée de la maintenance de l'infrastructure ferroviaire et de la gestion opérationnelle du trafic. L'entreprise nationale ferroviaire, la Statens Järnvägar, est quant à elle transformée en société d'exploitation des trains. Cette séparation verticale s'accompagne d'une ouverture à la concurrence via des appels d'offres à la fois sur les services ferroviaires régionaux (comtés), longues distances, et de fret.

Mais la division précédemment évoquée a entraîné un conflit d'intérêts, les deux entreprises ne partageant pas les mêmes priorités. Depuis lors, le secteur ferroviaire a connu une baisse spectaculaire de l'emploi avec un impact sur les conditions de travail, une

augmentation des prix des billets et une détérioration du flux ferroviaire. En 2001, Statens Järnvägar (SJ) est ainsi divisée en six sociétés anonymes indépendantes parmi lesquelles :

- SJ Ltd gère le trafic voyageurs
- Green Cargo gère le fret
- Jernhusen possède les actifs immobiliers (gares SJ, ateliers de maintenance)
- EuroMaint gère la maintenance du matériel roulant.

Cette division a pour objectif de mieux s'adapter aux conditions et spécificités de chaque branche du secteur ferroviaire (entre le fret et les voyageurs, les actifs immobiliers etc.).

Cependant, en 2014, 70 % des Suédois se prononcent pour la nationalisation du réseau et le résultat global de la libéralisation du rail en Suède s'avère finalement positif. Le nombre de passagers du rail a augmenté (de 10 828 en 2010 à 12 373 en 2016). En outre, le prix moyen des billets a progressivement diminué. Au fil des années, l'industrie ferroviaire suédoise est passée d'une industrie capable de livrer des trains complets à une industrie hautement spécialisée dans des produits et services importants pour le secteur ferroviaire international, tant pour le matériel roulant que pour les infrastructures. Les nouvelles technologies ont été la force motrice la plus évidente du développement de l'industrie ferroviaire suédoise. Les services ferroviaires suédois ont un fort degré de digitalisation. Comme l'explique l'Ambassade de France en Suède [7], la majorité des ventes de billets sont ainsi réalisées par smartphones et e-tickets ainsi que dans certains commerces. Seuls 3 guichets à billets perdurent en Suède. Cette digitalisation permet une réduction des coûts de matériel, mais aussi des coûts salariaux puisque cela lui permet à la Trafikverket (autorité de régulation présentée ci-dessous) de limiter ses effectifs à 800 personnes contre 13 000 en France [7]. Aujourd'hui, la Suède dispose d'une industrie ferroviaire capable d'offrir toutes les compétences requises pour la planification, la construction, l'exploitation et la maintenance des systèmes ferroviaires modernes. Et pour réguler ce marché, plusieurs entités ont été mises en place.

D'abord, la Swedish Rail Agency, ou Agence suédoise des transports (ou Trafikverket), créée en 2004, est le principal régulateur ferroviaire suédois. Son pôle Road and Rail s'efforce d'assurer des transports ferroviaires accessibles, de haute qualité, sûrs et respectueux de l'environnement. L'agence élabore des règlements et veille à ce que les autorités, les entreprises, les organisations et les citoyens les respectent. Ensuite, les Passenger Transport Authorities sont les autorités organisatrices multimodales à l'échelle régionale, c'est-à-dire des comtés. Enfin, la National Public Transport Agency (Rikstrafiken) est l'autorité de la concurrence des transports. C'est elle qui lance les appels d'offres pour les services ferroviaires et qui attribue les contrats d'exploitation. [20], [21]

## V - Comparaison des trois pays

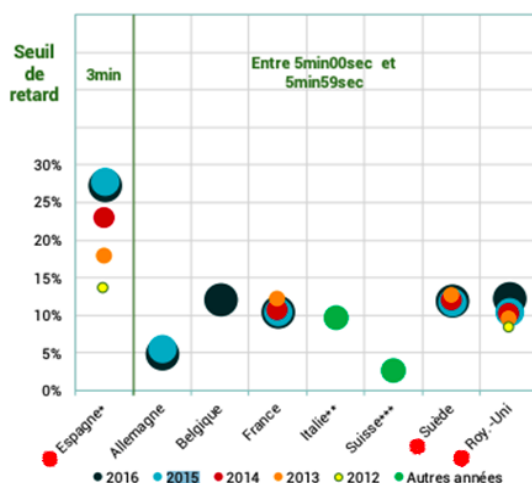
Les trois pays analysés ont ouvert leur secteur ferroviaire à la concurrence comme indiqué dans les directives européennes. D'abord la Suède, qui ouvre son secteur avant même que les directives européennes ne soient formulées. Ensuite le Royaume-Uni, et enfin l'Espagne. Mais malgré cette tendance commune, on distingue différents degrés d'ouverture à la concurrence.

Pays	Indicateurs iREG						PMR : Product Market Regulation pour le secteur ferroviaire
	RIA		Engagement des parties prenantes		Evaluation Ex-post		
	Legislation primaire	Organisations subordonnées	Legislation primaire	Organisations subordonnées	Legislation primaire	Organisations subordonnées	
Espagne	2.5	2.43	2.29	2.24	0.56	0.56	4.6
Suède	2.14	2.13	2.03	1.87	0.99	0.79	3
Royaum e-Uni	3.65	3.64	3.16	2.74	2.76	3.01	2
OCDE	2.29	2.11	2.22	2.14	1.14	1.17	

Source : c2c147cb-971d-40cc-92fd-f5ec22e31be4.xls [22], [28]

Selon le RMP, on remarque que le Royaume-Uni, sur le secteur ferroviaire, mène une régulation particulièrement compétitive-friendly. La Suède mène elle aussi une régulation plutôt ouverte à la concurrence. En revanche, l'Espagne fait partie des cinq pays les moins ouverts à la concurrence sur le secteur ferroviaire. Commençons donc par analyser les performances de ces différentes régulations selon deux critères : la qualité de service et l'intensité d'utilisation du réseau ferroviaire.

Figure 31 – Taux de retard des trains régionaux



Source : IRG-Rail, Infrabel 2016 ; Trenitalia, 2017 ; SBB, 2019

Note : les taux de retard présentés ici sont mesurés au seuil de 3 minutes pour l'Espagne (une part mineure de lignes ferroviaires espagnoles prend en compte cependant un seuil de 5 minutes non harmonisé ici), au seuil de 5min00sec pour la Suisse et le Royaume-Uni, et au seuil de 5min59sec pour les autres pays

\*\* Italie : données de 2017 ; \*\*\* Suisse : données de 2019.

Figure 31 [19]: La figure ci-dessus montre le taux de retard des trains régionaux entre 2012 et 2016. Le taux de retard est une illustration de la qualité de service du réseau ferroviaire.

On observe que le Royaume-Uni a subi une dégradation continue de la ponctualité de son service sur la période considérée [19]. Il en va de même pour l'Espagne qui passe d'un taux de retard de 14% à plus de 25%. La Suède semble quant à elle être assez constante entre 2012 et 2016. Pourtant, à partir de 2016, les choses semblent se dégrader aussi pour la Suède. En 2016, seulement 66% des trains reliant Stockholm à Göteborg sont arrivés à l'heure, un des scores les plus faibles en Europe [7]. Finalement, les différences de régulation entre les trois pays, et notamment l'ouverture précoce à la concurrence en Suède, ne semblent pas se traduire par une meilleure qualité de service du point de vue du retard des trains.

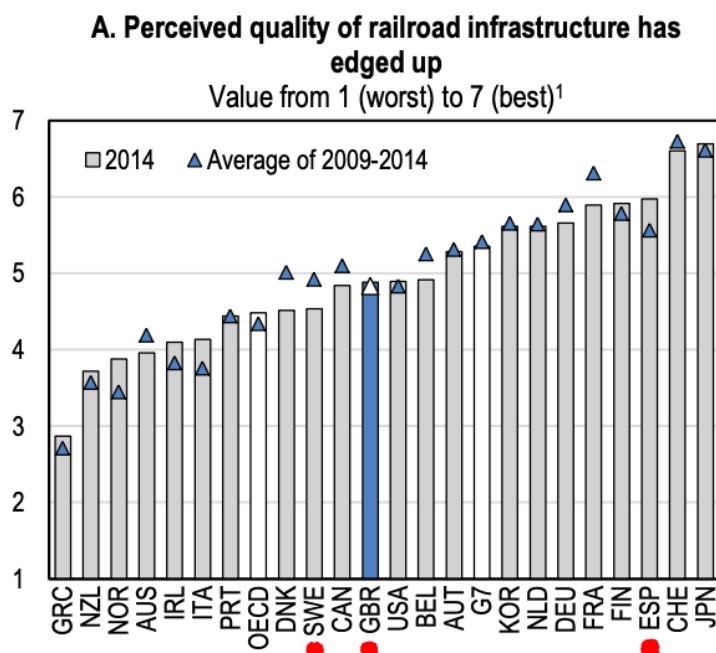


Figure A [26]: La figure ci-dessus montre comment est évaluée la qualité de l'infrastructure du système ferroviaire (de 1 = extrêmement sous-développé – parmi les pires au monde à 7 = étendu et efficace – parmi les meilleurs)

On observe que la qualité perçue de l'infrastructure du secteur ferroviaire s'est en général améliorée. C'est notamment vrai pour la Suède. La Grande Bretagne est restée constante. En revanche, la qualité perçue de l'infrastructure ferroviaire espagnole a baissé. On observe une corrélation entre l'ouverture à la concurrence, qui encourage les entreprises ferroviaires à innover et être davantage compétitives, avec une qualité perçue de l'infrastructure ferroviaire.



Intéressons-nous à l'intensité d'utilisation de cette infrastructure dans chacun des pays.

Figure 2 – Intensité moyenne d'utilisation du réseau ferroviaire en 2015  
(en trains-kilomètre par kilomètre de réseau par jour)

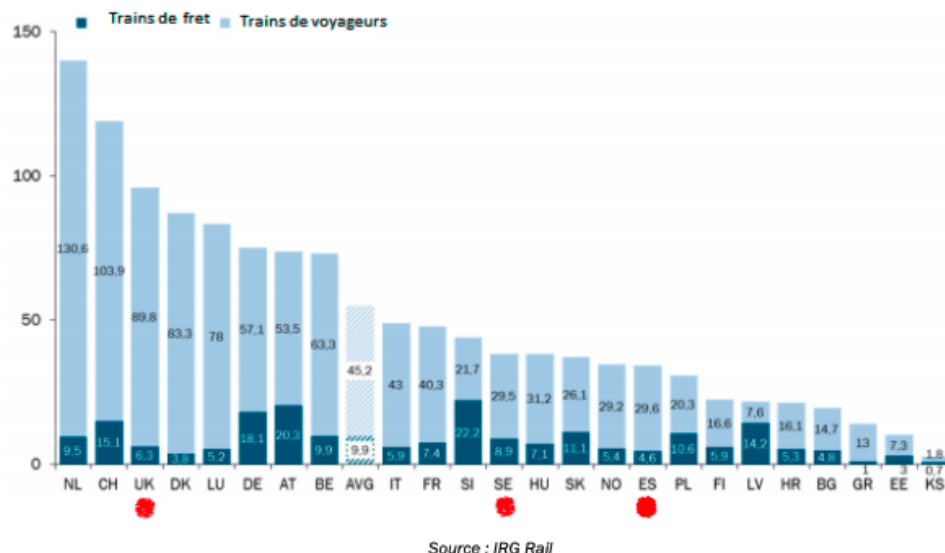


Figure 2 [27] : La figure ci-dessus illustre l'intensité moyenne d'utilisation du réseau ferroviaire en 2015.

En terme d'intensité d'utilisation du réseau ferroviaire, on remarque que la part modale ferroviaire dans le transport de voyageurs a doublé au Royaume-Uni depuis l'ouverture à la concurrence, atteignant en 2015 près de 10% des mobilités [25]. L'intensité moyenne d'utilisation du réseau ferroviaire est également plus élevée en Suède qu'en Espagne.

Au travers de ces trois exemples, nous observons finalement que le degré d'ouverture à la concurrence a des effets sur la qualité du réseau ferroviaire en question. Une importante concurrence sur le secteur ferroviaire s'accompagne également d'une évolution positive de la demande, mais aussi de l'offre [27]. La Suède a vu une augmentation de 53% de son offre de trains.km entre 1990 et 2014. Cette augmentation est de 30% pour le Royaume-Uni entre 1998 et 2016. Mais comme le rappelle l'Autorité de la Régulation des activités ferroviaires et routières [27], il n'est pas toujours possible de démontrer que ces évolutions constituent des effets directs de l'ouverture à la concurrence, ou que cette ouverture en est l'unique explication. Malgré tout, le secteur ferroviaire reste difficile à réguler. Comme évoqué précédemment, le Royaume-Uni, malgré des chiffres d'utilisation encourageants, décide de reprendre la main sur les services, et les 3 pays montrent des difficultés sur la ponctualité des trains.



## **Conclusion**

Nous avons étudié les systèmes de régulation dans le secteur ferroviaire de trois pays de l'Union européenne : la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni. L'analyse montre que les réformes réglementaires qui favorisent la libéralisation du secteur ferroviaire semblent efficaces. En effet, cette étude nous a permis de remarquer que la concurrence avait tendance à améliorer la qualité du réseau ferroviaire et augmenter l'offre et la demande. Nous pouvons également noter que la régulation semble difficile puisque le secteur ferroviaire est un marché complexe : multiplicité des tâches (infrastructure, services), des acteurs (nombreux acteurs privés, publiques), des clients (marchandises, passagers), et des spécificités de chaque pays (densité de population, héritage historique). Ainsi, on constate que globalement l'efficacité du marché ferroviaire dépend encore grandement des puissances publiques, malgré les dispositions européennes. C'est dans cet environnement complexe qu'une bonne division verticale, avec des filiales dédiées par services, et une ouverture à la concurrence encadrées peuvent être des mesures efficaces.

## Bibliographie

1. [1] Rail Transport Regulation,  
[https://documents1.worldbank.org/curated/en/284281468764045820/135535322\\_20041117180643/additional/multi-page.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/284281468764045820/135535322_20041117180643/additional/multi-page.pdf)
2. [2]  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/522013/rail-regulation-call-for-evidence.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522013/rail-regulation-call-for-evidence.pdf)
3. [3]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/united-kingdom-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>
4. [4]  
[https://issuu.com/oecd.publishing/docs/uk\\_country\\_note\\_final?fr=sODAyZjkzNTk1MQ](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/uk_country_note_final?fr=sODAyZjkzNTk1MQ)
5. [5]  
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264303072-48-en/index.html?itemId=/content/component/9789264303072-48-en>
6. [6] <https://www.senat.fr/rap/r08-220/r08-2203.html>
7. [7]  
[https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/cba45ec2-e461-4d30-8f69-dbbcdab2371/files/fbde8005-930e-475d-9662-55216976d093#:~:text=La%20Su%C3%A8de%20fait%20office%20de%20gares%2C%20r%C3%A9gulateur%2C%20op%C3%A9rateurs\).](https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/cba45ec2-e461-4d30-8f69-dbbcdab2371/files/fbde8005-930e-475d-9662-55216976d093#:~:text=La%20Su%C3%A8de%20fait%20office%20de%20gares%2C%20r%C3%A9gulateur%2C%20op%C3%A9rateurs).)
8. [8]  
<https://www.bbc.com/news/uk-49346642>
9. [9]  
<https://www.senat.fr/rap/r08-220/r08-2208.html>
10. [10]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2508313.pdf>
11. [11]  
[https://documents1.worldbank.org/curated/en/284281468764045820/135535322\\_20041117180643/additional/multi-page.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/284281468764045820/135535322_20041117180643/additional/multi-page.pdf)
12. [12]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/spain-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>
13. [13]  
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264303072-44-en/index.html?itemId=/content/component/9789264303072-44-en>
14. [14]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Spain-web.pdf>
15. [15]  
<https://www.renfe.com/es/e>
16. [16]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/sweden-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>

17. [17]  
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264303072-45-en/index.html?itemId=/content/component/9789264303072-45-en>
18. [18]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sweden-web.pdf>
19. [19]  
<https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2020/07/comparaison-france-europe-transport-ferroviaire.pdf>
20. [20]  
<https://www.swerig.se/>
21. [21]  
<https://www.globalrailwayreview.com/article/32122/sweden-builds-future/>
22. [22]  
[c2c147cb-971d-40cc-92fd-f5ec22e31be4.xls](#)
23. [23]  
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>
24. [24]
25. [25]  
[http://autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence\\_transport-ferroviaire-partie1.pdf](http://autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence_transport-ferroviaire-partie1.pdf)
26. [26]  
[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2015\)62&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2015)62&docLanguage=En)
27. [27]  
[http://autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence\\_transport-ferroviaire-partie1.pdf](http://autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2018/03/ouverture-concurrence_transport-ferroviaire-partie1.pdf)
28. [28]  
<https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>
29. [29]  
[https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/05/21/le-plus-grand-changement-ferroviaire-depuis-vingt-cinq-ans-au-royaume-uni-l-etat-reprend-le-contrôle-des-trains\\_6081008\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/05/21/le-plus-grand-changement-ferroviaire-depuis-vingt-cinq-ans-au-royaume-uni-l-etat-reprend-le-contrôle-des-trains_6081008_3234.html)