

Première tentative de priva



Nicola Shaw, ex-présidente de HSI, a été mandatée par le gouvernement pour rédiger un rapport sur l'état du ferroviaire au Royaume-Uni y compris la question de l'endettement. On annonce sa nomination en tant que directrice générale du National Grid, la compagnie nationale d'électricité, avant la fin de cette année

Royaume-Uni Privatiser Network Rail? L'idée semble écartée car certains prédisent dans ce cas une forte hausse des tarifs et surtout un retour à l'ex-Railtrack. On se dirige plus certainement vers la dévolution de certaines lignes régionales et la participation du privé à des opérations de maintenance sur d'autres lignes. Pour sa part, Nicola Shaw préconise de donner plus de responsabilités aux directeurs généraux de Network Rail. Entre-temps, le gestionnaire d'infrastructure devra vendre certains biens immobiliers et louer des espaces commerciaux dans ses gares.

LES chemins de fer britanniques, à l'instar de leurs homologues français et allemands, ont été exploités dans un cadre monopolistique de secteur public et avec une intégration verticale, la gestion des infrastructures et des prestations de transport ayant été orchestrées par une entité unique. Nous connaissons tous fort bien la politique de l'UE en la matière qui consiste à séparer les activités de gestion des infrastructures en les plaçant sous le contrôle d'une entreprise autonome. Le Royaume-Uni a adhéré pleinement à cette vision et a perçu dans cette approche un moyen de faire adopter la privatisation du secteur ferroviaire britan-

nique. Une entité privée chargée de la gestion des infrastructures ferroviaires et cotée en bourse, a ainsi été créée en 1994. Ce GI s'appelait Railtrack.

Le réseau ferré nouvellement établi a d'emblée affiché une certaine condescendance à l'égard de l'ingénierie traditionnelle et des pratiques de maintenance. Ces valeurs se sont diluées très fortement, avec un recentrage sur la gestion des actifs. Cette vision a été sanctionnée par de graves accidents ferroviaires à Southall, en 1997, et à Ladbroke Grove, en 1999, deux localités situées à l'ouest de la capitale britannique. Le régulateur britannique du secteur ferro-

viaire est entré en scène, mais peine perdue. Railtrack a résisté à la pression en faveur d'une amélioration des performances (en matière de productivité, de calendrier d'exécution des projets, de prix de revient et de sécurité). Le pilotage par Railtrack du réseau ferré a révélé des failles importantes, pas tant cependant du fait de la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation. Cette situation a perduré jusqu'en 2000, date d'un nouvel accident ferroviaire majeur à Hatfield, directement imputable à un défaut de maintenance de la voie défectueuse. Ce qui s'est traduit par des ralentissements généralisés sur la totalité du réseau britan-

nique. Les avatars de la maintenance sur les relations à forte densité et vitesse de circulation élevée, sont devenus évidents aux yeux de tous. L'ensemble du réseau a été limité à 80 km/h ou moins, en l'absence d'un état de confiance raisonnable dans la sécurité du réseau. Railtrack a été placée sous administration judiciaire le 7 octobre 2001. Cette première tentative de privatisation s'était donc soldée par un échec cuisant...

Seconde tentative avec Network Rail

La seconde tentative a consisté à créer Network Rail, en 2002, une entreprise n'ayant aucun objectif financier et donc

Privatisation des infrastructures

pas de dividendes à verser. Cette soi-disant entreprise privée devait empêcher tout recours aux deniers de l'Etat. Une centaine de responsables de haute volée ont été missionnés pour encadrer budgétairement le conseil d'administration de Network Rail. Cet artifice n'a jamais pu vraiment fonctionner mais il a permis à NR de reprendre à son compte des contrats de maintenance et de renverser la tendance en matière d'efficacité sécuritaire. Aujourd'hui, le réseau ferré britannique est l'un des plus sûrs d'Europe mais, revers de la médaille, la maîtrise des coûts s'est avérée des plus aléatoires et les dettes se sont envolées. Cette entreprise "privée" a perduré jusqu'en 2014, date à laquelle Network Rail est revenue dans le giron public sous la forme d'un établissement directement responsable devant le parlement britannique de ses comptes financiers. Politiquement, le terme "renationalisation" n'a bien évidemment jamais été prononcé. La réforme a été "vendue" comme une nécessité comptable mais la structure de direction est demeurée inchangée. En fait, malgré l'affichage en trompe-l'œil du secteur privé, Network Rail a subi jusqu'à sa disparition des errements managériaux aux forts relents d'un secteur public refoulé. Toutefois, Network Rail a doublé la fréquentation sur son réseau, performance largement supérieure à celle de ses homologues européens. Sa sécurité de fonctionnement est également au premier plan européen. Alors, d'où vient le bémol?

Le sceau du secteur public

En premier lieu, le gros problème est bien évidemment la spirale des coûts. Network Rail a été financé via une accumulation de dettes massives qui représentent aujourd'hui 51,8 milliards €. Ce qui n'est pas la méthode de financement la plus intelligente pour financer un chemin de fer, notamment les grands projets et travaux



Quelques indicateurs clés de l'activité de Network Rail durant l'exercice 2014-2015, première année de ce qu'on appelle outre-Manche la Control Period 5

de modernisation indispensables pour accompagner la croissance soutenue de la demande. Autre ombre au tableau, Network Rail est perçu comme un gouffre financier qui ne tire pas parti de la croissance, en ne livrant pas ses grands projets dans le respect des engagements pris, tant au niveau des prix que du calendrier... Cela a conduit à des surcoûts dans l'exécution de ces projets mais surtout à la vente ou la

mise en concession de biens publics comme les gares. Ces mesures de privatisation ont déjà fait preuve par le passé de leur inefficacité, alors même que la solution réside dans le fait de bien connaître la valeur d'un réseau ferroviaire performant. Gardons-nous donc de reproduire les mêmes erreurs et ménageons par la même notre électorat. Une nouvelle tentative de privatisation manquée ne serait pas de son goût.

L'autre solution serait de régler les problèmes au niveau de Network Rail, avec l'entrée du secteur privé sur la base des atouts démontrés. Cette réflexion a mené à la publication récente du Rapport Shaw (expert indépendant).

Les réflexions de Railfuture

Nicola Shaw, professionnelle du secteur ferroviaire, ex-PDG de la HS1, s'est vue confier par le gouvernement britannique la

rédaction d'un rapport sur la future forme et le financement de Network Rail.

Avant la parution du rapport Shaw, une consultation a eu lieu via l'étude préalable dont le rapport a été publié en novembre 2015. La plupart des sondés reconnaissent les faiblesses de la gestion de projet et du respect des délais chez Network Rail, la nécessité d'injecter encore du savoir-faire et des investissements privés dans l'entreprise, d'améliorer les pratiques managériales et estiment nécessaire de conserver l'ossature nationale du réseau. Ils reconnaissent également les efforts de NR pour assurer les plus hauts niveaux de sécurité ferroviaire conformes aux standards européens.

Le démantèlement de Network Rail n'est pas ici le sujet central et la privatisation est un processus distinct de nature politique. Nicola Shaw vient de publier son rapport indépendant. Ce qui signifie que le gouvernement britannique l'a missionnée pour cela et qu'elle se doit de traiter exclusivement les points soulevés dans le rapport d'étude, y compris la question de l'endettement massif et insupportable. La problématique des besoins importants de financement est également prise en compte, de même que le respect des budgets prévus et le calendrier de réalisation, afin d'accompagner la croissance actuelle.

Future forme et financement de NR

Le rapport a été publié en mars 2016 et constitue une piste pour la croissance et non pour la privatisation. Sept recommandations y sont formulées:

• **La clientèle** – Placer les besoins de la clientèle (voyageurs et chargeurs) au cœur de la gestion des infrastructures ferroviaires. Pour Network Rail, les clients sont les EF. L'idée est de fixer des objectifs de performance et des plans d'actions à NR et de proposer des mesures incitatives pour atteindre ces objectifs. Il est intéressant et important d'observer que l'utilisation partagée du réseau et l'existence d'un réseau national sont reconnues d'emblée. Le réseau est donc incontournable dès les premiers pas de cette approche.



Network Rail est notamment critiqué pour la lenteur et le retard apporté à l'exécution de travaux de maintenance. Ici, des travaux de nuit à Chislehurst

• **Délégation** – Le rapport ne plaide pas pour une délégation auprès d'organismes locaux tels que les "Integrated Transport Authorities" mais il propose des délégations de ligne plus poussées avec davantage d'autonomie et de souplesse, afin de répondre aux besoins évolutifs et croissants des clients, sur la base d'un corpus de règles claires, telles qu'édictées par l'Office of Road and Rail (Autorité régulatrice de la Route et du Rail).

• **LGV vers le nord du pays** – Le rapport met en exergue la nécessité de construire une ligne à grande vitesse vers le nord, la High Speed 2. La proposition consiste à conserver HS2 en tant qu'entité séparée mais non coupée et, ce qui est discutable, plaide pour une intégration plus poussée entre HS2 et le réseau national, afin de valoriser les atouts économiques régionaux d'HS2.

• **Croissance** – Les actionnaires ont mis en avant le besoin d'accompagner la croissance continue du réseau ferré britannique. Dans le rapport, cela est interprété comme un besoin de clarification du rôle de l'Etat dans la gestion à long terme de Network Rail, en tant que bailleur, maître d'ouvrage et propriétaire de NR.

• **Planification/programmation** – Ici la proposition consiste à poursuivre la dynamique déjà engagée avec les procédures d'optimisation de la planification telles que les stratégies d'axes mais avec une implication plus directe des clients et une mise en contexte plus large de ces plans dans le sec-

teur du transport et sur le plan socio-économique.

• Optimisation des financements pour accompagner la croissance

– Le rapport souligne que l'optimisation des financements devra se faire sur une base supportable, notamment par des ressources privées de type mise en concession, avec des partenaires au plan de l'innovation technologique et de la gestion de projet. La délégation est perçue comme une source potentielle de financement avec les plans de participation aux bénéfices, techniquement bien rodés au plan mondial pour les projets de financement des métros légers et lourds.

• **Expertises** – Un large niveau de diffusion du savoir-faire et une plus grande diversité des compétences constituent la clé pour faire évoluer le vivier de personnes nécessaires à la mise en œuvre d'un tel programme.

Bilan

De nombreuses personnes questionnées dans le cadre de l'étude préalable, ont reconnu le bon bilan de Network Rail dans le domaine de la sécurité. Toutefois, la qualité de service ne répond pas aux attentes, les tarifs étant jugés trop élevés et le prix de revient unitaire d'une prestation n'ayant pas diminué, malgré les augmentations de volume et le retour d'expérience des projets. A noter que les projets d'électrification sont pointés pour leur planification trop longue et un manque de fiabilité quant au calendrier d'exécution.

Diagnostic

Le Rapport Shaw traite les questions qui intéressent les actionnaires et propose de conserver l'intégrité du réseau ferré, en dépit d'investissements privés plus importants et de participations plus nombreuses dans Network Rail, notamment dans les projets de remise à niveau, l'actuel mailloin faible de Network Rail. Il traite de la délégation en proposant davantage de marge pour les projets de remise à niveau d'intérêt local et la mise en place d'une organisation plus réceptive à ce type d'initiatives.

Le rapport aurait pu être plus prescriptif quant à la délégation régionale et sur les pistes d'amélioration de la livraison des projets.

Toutefois, en termes de domaine de compétence et de financement, le rapport jette les bases de ce que doit être le réseau ferré et le mode de financement de façon plus subtile et responsable, permettant de concentrer les moyens d'investissements dans les projets qui le justifient le plus.

Avertissement contextuel

Pour l'instant, ce dossier est peu clivant entre les partis politiques. La question est maintenant de savoir ce que le gouvernement fera de ce rapport et quel sera notamment le degré d'implication du secteur privé dans les projets de remise à niveau et les prestations de Network Rail. Le projet est censé se concrétiser par étapes mais la mise en œuvre devra être réalisée à un rythme soutenu.

Le plus préoccupant dans l'argumentaire en faveur de la préservation du périmètre actuel du réseau ferré britannique est la question, non abordée, de la mise en vente de certains actifs ferroviaires (gares, etc.) afin de réduire la dette globale. Peu d'arguments sont exposés qui puissent dissuader le gouvernement de recourir à une telle éventualité.

La prochaine étape sera politique, avec pour mémoire, des élections nationales à l'horizon 2017. ■

Ian Brown
Directeur Stratégie de Railfuture