

CELE

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS

LA RÉFORME FERROVIAIRE

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

LA RÉFORME FERROVIAIRE

Réglementation des marchés
de transport de marchandises



CONFÉRENCE EUROPÉENNE
DES MINISTRES DES TRANSPORTS

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, le rôle de la CEMT consiste surtout à :

- faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement et techniquement efficace, dont les performances relatives à la sécurité et à la protection de l'environnement correspondent aux plus hautes exigences possibles et dont la dimension sociale occupe pleinement la place qu'elle mérite ;
- aider également à l'établissement d'un pont, sur le plan politique, entre l'Union Européenne et les autres pays du continent européen.

Le Conseil de la Conférence réunit les Ministres des Transports des 40 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Moldova, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine. Six pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande, République de Corée) et deux, un statut de Membre observateur (Arménie et Maroc).

Les travaux du Conseil sont préparés par un Comité des Suppléants, composé de hauts fonctionnaires représentant les Ministres. Ce comité est assisté dans sa tâche par des groupes de travail auxquels sont confiés des mandats spécifiques.

Parmi les questions étudiées présentement au sujet desquelles les Ministres sont appelés à prendre des décisions, on peut citer l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique paneuropéenne des transports, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché européen des transports, les questions spécifiques liées aux transports par chemins de fer, par routes et par voies navigables, les transports combinés, les transports et l'environnement, les coûts sociaux des transports, les tendances en matière de transports internationaux et les besoins en infrastructures, les transports pour les personnes à mobilité réduite, la sécurité routière, la gestion du trafic, l'information routière et les nouvelles technologies de communication.

Des analyses statistiques concernant l'évolution des trafics, des accidents de la route et des investissements sont publiées régulièrement et permettent de connaître sur une base trimestrielle ou annuelle la situation du secteur des transports dans les différents pays européens.

Dans le cadre de ses activités scientifiques, la CEMT organise régulièrement des Symposiums, des Séminaires et des Tables Rondes sur des sujets relevant de l'économie des transports. Les résultats de ces travaux servent de base à l'élaboration de propositions de décisions politiques à soumettre aux Ministres.

Le service de Documentation de la CEMT dispose de nombreuses informations sur le secteur des transports. Ces informations sont notamment accessibles sur le site Internet de la CEMT.

Le Secrétariat de la CEMT est rattaché administrativement au Secrétariat de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).

*Also available in English under the title:
RAILWAY REFORM:
Regulations of Freight Transport Markets*

*Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :
www.oecd.org/cem/*

© CEMT 2001 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

REMERCIEMENTS

La CEMT tient à remercier un certain nombre de personnes et d'organisations pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans la préparation de ce rapport. Au sein de l'OCDE, le Service de la gestion publique, la Direction des affaires fiscales et financières ainsi que la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie ont participé aux travaux dans le cadre de la série de rapports que l'OCDE a établis sur la réforme de la réglementation. De façon informelle, le personnel de la *Productivity Commission* (Australie), de l'*Office of Rail Regulation* (Royaume-Uni) et du *Surface Transportation Board* (États-Unis) a revu les versions successives du rapport. La CEMT a également bénéficié des conseils avisés de MM. Jeremy Drew et Christopher Nash (Royaume-Uni) et de M. Alain Bonnafous (France). Enfin, il importe de souligner la précieuse contribution des membres du Groupe de travail sur les chemins de fer de la CEMT, y compris la Commission européenne, et du personnel des ministères des Transports des pays examinés à fond dans le rapport. Le Secrétariat de la CEMT adresse aux personnes et organisations précitées ses vifs remerciements, et c'est naturellement à lui seul qu'incombe la responsabilité de quelque erreur que ce soit dans l'indication ou l'interprétation des données utilisées.

AVANT-PROPOS

Ce rapport a été présenté aux ministres des Transports lors du Conseil qu'ils ont tenu à Prague en mai 2000, comme base de discussion sur les grandes questions de l'heure concernant la réforme de la réglementation du transport ferroviaire de marchandises. Il porte ainsi sur l'amélioration de la qualité du service, la concurrence et la concentration, l'accès aux infrastructures et les redevances, les subventions croisées, le régime de propriété et le financement des investissements. Dans un contexte de libéralisation progressive des marchés du fret ferroviaire au niveau international, le débat de Prague a fait apparaître les points de convergence suivants :

- La revitalisation des chemins de fer est une nécessité pour relever le défi du transport durable. Il est indispensable à cet égard que les chemins de fer s'insèrent dans un véritable réseau de transport intégré au niveau européen.
- Le fonctionnement efficace des chemins de fer passe par la libéralisation du secteur. Les ministres ont souligné combien il était important d'assurer l'autonomie de gestion quotidienne des entreprises ferroviaires, celles-ci devant être de véritables entreprises commerciales pleinement responsables, y compris de leurs échecs éventuels.
- Au niveau international, il convient de développer des transports ferroviaires sans arrêt, ce qui nécessite, d'une part, une étroite coopération entre les opérateurs de services et les gestionnaires d'infrastructures, et d'autre part une plus grande interopérabilité au niveau technique, laquelle est également nécessaire au développement d'un véritable marché européen des équipements ferroviaires. Si la coopération internationale est essentielle entre entreprises ferroviaires, par exemple dans le cadre d'alliances, il convient cependant que les règles de la concurrence soient respectées et que les abus de position dominante soient combattus par des moyens réglementaires.
- Pour assurer un transport efficace, il faut une infrastructure moderne nécessitant des investissements importants, qui doivent être concentrés sur l'élimination des goulets d'étranglement. Il importe de fixer des priorités claires dans ce domaine.
- Enfin, les ministres ont souligné qu'assurer la sécurité était la priorité absolue qui devait dominer toute réforme des chemins de fer. L'objectif est de promouvoir le développement d'entreprises ferroviaires prospères et assurant des services de qualité, sûrs et fiables.

Le débat a également fait ressortir la nécessité de prendre en compte les différences fondamentales qui existent entre les entreprises de chemins de fer nationales et les marchés sur lesquels elles opèrent. C'est ainsi que le ministre américain des Transports, après avoir mis en évidence les conséquences très positives de la déréglementation dans son pays, qui a permis aux entreprises ferroviaires de renouer avec la croissance après une longue phase de déclin, a souligné que le succès des réformes américaines tenait pour une large part au fait que les exploitants ferroviaires étaient propriétaires des infrastructures. Par ailleurs, la Commissaire européenne chargée des transports a fait savoir que l'Union européenne avait l'intention de centrer son action sur la réalisation d'un système de transport intégré, dans lequel les services ferroviaires seraient clairement séparés de la gestion des infrastructures. A la fin du débat, les participants s'accordaient largement à reconnaître que les modèles suivis par les différents pays en matière de réforme de la réglementation devaient offrir une certaine flexibilité pour développer un marché ferroviaire efficace et véritablement paneuropéen.

TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE CONCERNANT LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES	9
RÉFORME RÉGLEMENTAIRE ET DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES	21
QUESTIONS SUR LA RÉGLEMENTATION	23
Introduction	23
Évolution de la réforme de la réglementation.....	23
Caractéristiques économiques du secteur des chemins de fer	23
Objectifs de la réforme de la réglementation	24
Évolution du secteur des transports ferroviaires par région	24
États membres de l'UE	25
Europe centrale et orientale	27
États-Unis.....	27
Performances des chemins de fer	29
Mesures partielles de productivité des chemins de fer dans l'UE.....	29
Analyse de la productivité totale des facteurs – Amérique du Nord et Australie	30
Marchés et réglementation du fret ferroviaire	30
Structure et réglementation du secteur ferroviaire	31
Monopoles	33
Séparation de l'infrastructure.....	33
Concurrence	34
Alliances et fusions.....	36
Incidences du transport de voyageurs sur le transport ferroviaire de marchandises	37
Propriété	38
Concurrence intermodale et redevances d'utilisation de l'infrastructure	39
Distorsion de la concurrence intermodale	39
Défaillance des marchés et tarification de l'infrastructure.....	39
Recouvrement des coûts et problèmes d'ordre financier.....	40
Autres aspects de la réglementation en matière de redevances d'infrastructure	42
Reproductibilité des modèles.....	43
Conclusions	45
LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE DANS UNE SÉLECTION DE PAYS	49
EUROPE.....	49
LA RÉFORME DES CHEMINS DE FER DANS L'UNION EUROPÉENNE	51
LA TARIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE POUR TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES DANS L'UE	61
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE.....	68
FRANCE	72
ALLEMAGNE	77
POLOGNE.....	83
ROUMANIE	87
SUISSE	92
ROYAUME-UNI.....	98

AMÉRIQUE DU NORD	109
AMÉRIQUE DU NORD.....	111
ÉTATS-UNIS	112
CANADA.....	121
PACIFIQUE	127
AUSTRALIE	129
JAPON.....	144
<i>Appendice</i> : PERFORMANCES DES CHEMINS DE FER.....	153

NOTE DE SYNTHÈSE CONCERNANT LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES

Introduction

Le présent rapport établit une synthèse des questions soulevées par la réforme de la réglementation dans le transport ferroviaire de marchandises. Il s'agit là de questions complexes pour lesquelles il n'existe pas de réponses simples. Néanmoins, l'analyse offre un cadre pour la recherche de l'équilibre le plus efficace entre l'efficacité économique et les contraintes financières. Bien que la solution optimale varie en fonction des circonstances, ces questions doivent être traitées au niveau international pour exploiter toutes les possibilités offertes par le transport ferroviaire international de marchandises en Europe.

Principes de subsidiarité et de proportionnalité

Les conditions qui influent sur le fonctionnement du système de transport (géographie, population, industrie, niveaux de revenu, efficacité des services ferroviaires en place, etc.) diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Aussi les meilleures pratiques dans un pays ne sont-elles pas nécessairement la solution optimale pour un autre. Par exemple, les mesures prises pour faire face à la congestion peuvent se révéler très différentes de celles qui font partie des stratégies de gestion des chemins de fer lorsque les flux de trafic sont faibles. L'uniformisation de la réforme de la réglementation à l'échelle européenne risque d'entraîner des difficultés que l'on pourrait éviter. Le principe de subsidiarité de l'UE est important, de même que la question de la proportionnalité – les coûts des mesures proposées sont-ils proportionnés aux résultats escomptés ? C'est seulement lorsque l'harmonisation internationale présente beaucoup d'avantages qu'il se justifie d'appliquer des règles uniformes.

Améliorer la qualité du service

Possibilités de développement

Les progrès de la logistique et des technologies de l'information ainsi que la création et l'élargissement d'un marché unique au sein de l'Union européenne offrent de très vastes possibilités de développer les services de fret ferroviaire en Europe. Afin d'en tirer parti, le rail doit rivaliser avec les autres modes, aussi bien en ce qui concerne la qualité du service que les prix.

Services sans rupture et fiabilité, éléments essentiels de la compétitivité

Pour garantir la fiabilité dont dépend de façon décisive la qualité du service, de bonnes relations sociales fondées sur des conditions contractuelles concurrentielles sont aussi importantes qu'une gestion efficace de la logistique. De même, le regroupement structurel du secteur ferroviaire européen revêtira une grande importance pour créer les conditions propices à la mise en place sur tout le continent de services sans rupture (autrement dit, de services qui évitent

**Intégration
et concurrence
sont tous deux
importants**

à l'usager d'avoir à traiter avec plus d'un prestataire de services ferroviaires et aux différentes entités ferroviaires territoriales de mener des négociations prolongées).

En matière de réglementation, deux grandes lignes d'action présentent le plus haut intérêt pour favoriser l'adaptabilité et, partant, améliorer les performances globales des services de fret ferroviaire en Europe :

- Intensifier la concurrence à l'intérieur du secteur.
- Garantir la liberté de rationaliser et de concentrer les investissements là où les rendements le justifient.

A ces deux égards, il importe de procéder à une restructuration à l'échelle du continent, en vue de remplacer les frontières nationales par une logique plus commerciale.

En stimulant la concurrence intramodale, on peut concrètement ouvrir la voie à l'innovation dans le secteur ferroviaire européen par deux biais. Le premier tient à l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises axées sur des créneaux précis, dont les structures et les coûts seront mieux adaptés pour répondre aux besoins de ces marchés au fil de leur évolution. Le second, qui sera peut-être plus important encore, consiste à faire régner la contestabilité sur les marchés du rail et donner aux opérateurs historiques l'impulsion et la motivation nécessaires pour innover, même lorsque la concurrence est limitée dans la pratique.

Il se peut que l'effet global sur les prix du jeu de la concurrence entre entreprises ferroviaires soit faible, étant donné la vive concurrence exercée par la route que doivent déjà affronter la plupart des marchés ferroviaires européens. Néanmoins, la concurrence, conjuguée au regroupement international du secteur qui s'amorce et que facilitent les retombées des réformes récentes de la réglementation, devrait aboutir à une baisse des coûts ainsi qu'à la mise en place de services internationaux de meilleure qualité et avec moins de ruptures.

Objectifs de la réforme de la réglementation

**Besoins
de réglementation
différents selon
les marchés**

Il n'existe pas de modèle unique de réforme de la réglementation susceptible d'être appliqué à toutes les entreprises ferroviaires. Il est probable que des marchés ferroviaires différents exigent des formes de réglementation différentes pour maximiser l'efficacité. En outre, la composition des marchés des services ferroviaires varie d'un pays à l'autre. Quoi qu'il en soit, la conception de cadres réglementaires applicables à la plupart des marchés du rail doit prendre en compte les objectifs suivants :

- Prévenir la pratique de tarifs abusifs sur les marchés captifs (celui du transport de charbon en vrac là où il n'y a pas de possibilités de transport par voies navigables ou cabotage, par exemple).
- Veiller à la transparence dans l'octroi et l'utilisation des aides publiques.
- Assurer un niveau adéquat d'investissement dans l'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant.
- Veiller à l'équité dans la concurrence intermodale.
- Encourager la concurrence intramodale, lorsque cela est possible.
- Réduire au minimum les pertes qui pourraient résulter d'une érosion de la concurrence du fait de fusions.

Il faut préserver les économies d'échelle

Il convient de rechercher parmi les régimes de réglementation et les structures envisageables ceux qui non seulement permettent d'atteindre les objectifs précités mais aussi de préserver les gains en termes de bien-être de la collectivité résultant des considérables économies d'échelle, de gamme et de densité propres à certains éléments du système ferroviaire (notamment les infrastructures pour les économies d'échelle et le transport de voyageurs pour les économies de densité).

Dans la réforme de la réglementation en Europe, il est donc déterminant de parvenir à un équilibre entre, d'une part, l'ouverture à la concurrence par des mesures de réglementation en préservant par ailleurs la liberté de gestion afin que les entreprises fonctionnent selon des critères commerciaux (sans intervention de l'État) et, d'autre part, le maintien et l'accroissement, dans des proportions compatibles avec l'instauration d'une concurrence réelle, des fortes économies d'échelle propres aux services de transport ferroviaire.

Caractère interventionniste de la réglementation

Des codes de réglementation devraient remplacer l'intervention des gouvernements dans les décisions de gestion

La déréglementation du secteur ferroviaire dans des pays aussi divers que les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande laisse supposer que les régimes réglementaires relativement légers donnent de meilleurs résultats que les réglementations normatives détaillées quand il s'agit de trouver le juste équilibre entre les objectifs précités. S'agissant en particulier du fret ferroviaire, l'expérience de l'Amérique du Nord conduit à penser qu'un moyen efficace d'améliorer les performances consiste à limiter les interventions dans les moindres détails aux seuls cas suivants : lorsqu'une partie lésée fait appel devant les instances réglementaires (et que l'on s'efforce d'imposer des restrictions au comportement d'une entreprise) ; ou lorsque des entreprises ferroviaires désirent fusionner et qu'il faut préserver le jeu de la concurrence. Dans ce dernier cas, l'intervention visant à agir de manière contraignante sur la structure du marché (par exemple, en exigeant la cession de certains actifs de l'entreprise fusionnée) sera généralement plus efficace que l'imposition de contraintes touchant au comportement de l'entreprise résultant de la fusion.

Dans les régions où la concurrence entre entreprises ferroviaires est faible ou inexistante, et où la politique des pouvoirs publics vise à introduire la concurrence directement dans le marché du rail (contrairement au cas où la concurrence est introduite par le biais d'appels d'offres pour l'octroi de licences exclusives), il faudra que l'intervention touche à des aspects plus divers afin d'empêcher que les opérateurs historiques n'entravent l'exercice du droit d'accès, et peut-être qu'elle impose des modifications structurelles, telles que la séparation de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des trains.

Concurrence et consolidation

L'Europe a besoin tant de concurrence que d'accords internationaux pour améliorer les services internationaux de fret

Depuis la déréglementation des années 80, les fusions ont constitué l'une des caractéristiques dominantes de la transformation du secteur ferroviaire aux États-Unis. Elles lui ont conféré une structure plus efficiente, en permettant la baisse des coûts par la suppression de capacités qui faisaient double emploi, et la réduction des frais généraux. Mais surtout, les services se sont améliorés parce que les opérateurs fusionnés ont pu offrir un service sans rupture. Les fusions ont effectivement renforcé le pouvoir de marché de certaines entreprises ferroviaires en réduisant le nombre de concurrents. On aurait pu s'attendre à ce que cette évolution se traduise par la pratique de tarifs excessifs sur certains

marchés, mais cela ne semble pas être le cas dans des proportions sensibles, étant donné la faiblesse des taux de rentabilité que connaît le secteur aux États-Unis (en dépit de l'augmentation rapide de la productivité) et la baisse des tarifs d'environ 50 %, en moyenne, intervenue depuis la déréglementation. À l'avenir, les fusions visant la création d'entreprises ferroviaires transnationales susciteront vraisemblablement moins d'objections de la part des chargeurs et des instances réglementaires qu'une fusion entraînant un monopole dans une région du pays. Cela s'explique par le fait qu'en cas de fusion d'entreprises de différentes régions du pays, les avantages pour les chargeurs de n'avoir affaire qu'à une seule et unique entreprise assurant le service de bout en bout priment sur l'éventuelle perte d'efficacité liée à une moindre concurrence. L'instance de réglementation a réussi à trouver l'équilibre entre le développement de services sans rupture et la concurrence appropriée en exerçant ses pouvoirs pour imposer des cessions d'éléments du réseau ou des droits de circulation (d'accès) dans des secteurs d'activité précis affectés par la fusion pour lesquels une concurrence moins intense pourrait avoir une grande incidence.

On voit donc que, si l'imposition de droits d'accès améliore l'efficacité par le biais de la concurrence, les fusions peuvent le faire à la faveur des économies d'échelle et d'un service sans rupture. Le projet de directive et les révisions des directives dont le principe a été retenu par le Conseil de l'UE en décembre 1999, couvrent les droits d'accès internationaux mais les autorités chargées de la concurrence, tant dans les États membres qu'à l'UE (ainsi que les instances de réglementation du secteur ferroviaire, le cas échéant) auront à jouer un rôle décisif dans la détermination des conditions préalables à l'approbation des fusions. Il faut élaborer au niveau européen une politique explicite en matière de fusions et, en particulier, à l'égard des obligations de cession de certains actifs des entreprises fusionnées pour favoriser la concurrence. Ce type de conditions préalables pourrait servir à préserver la concurrence sans empêcher des fusions qui apportent des améliorations structurelles au secteur et procurent, de ce fait, des avantages au plan des services internationaux.

Des accords commerciaux encore plus nécessaires dans le cadre des infrastructures ferroviaires que dans celui de l'exploitation des services

Il importe peut-être davantage que le service soit sans coupure au niveau des infrastructures qu'au niveau de l'exploitation même des activités fret. L'Union européenne s'attaque, en partie, à l'intégration des infrastructures dans le cadre de son projet de directive de 1999 relative à l'interopérabilité, qui vise principalement à assurer une meilleure harmonisation des normes techniques et des procédures d'exploitation par le biais d'une surveillance réglementaire. L'initiative relative aux corridors transeuropéens de fret ferroviaire cherche à stimuler le resserrement des liens commerciaux entre les gestionnaires des infrastructures et a permis de progresser vers la mise en œuvre de sillons internationaux plus rapides pour le fret et de « guichets uniques » pour les clients sur un certain nombre d'itinéraires. Cela ne suffira peut-être pas, cependant, pour empêcher que subsistent des obstacles à l'utilisation plus rationnelle des infrastructures que les opérateurs de fret, même après avoir fusionné, ne pourront pas surmonter. Il importe d'étudier plus à fond les moyens de favoriser une intégration commerciale plus poussée de la gestion des infrastructures en Europe.

L'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire risque également d'entraîner une augmentation des coûts. Les données dont on dispose sur les économies d'échelle, de gamme et de densité autorisent à penser que l'éclatement des entreprises ferroviaires peut compromettre leur rentabilité. Cette opinion est confirmée par les résultats de comparaisons internationales de la productivité ainsi

que par les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du modèle initial de concurrence dans les activités de fret ferroviaire au Royaume-Uni. Il n'est pas exclu pour autant que de nouvelles entreprises efficaces apparaissent par suite de la réforme de la réglementation, en particulier dans des domaines où les opérateurs historiques ne sont pas rentables – en général, à cause de certains facteurs en partie indépendants de leur volonté, par exemple les rigidités des structures de l'emploi. De nouveaux entrants qui acheminent des quantités non négligeables de marchandises ont commencé à opérer en Allemagne et en Scandinavie, des opérateurs efficaces se sont introduits sur les marchés inter-États en Australie dans des créneaux spécialisés et offrent des services innovants, et l'exploitation concurrentielle de lignes secondaires, qui est généralisée en Amérique du Nord, existe aussi dans plusieurs pays européens. Il conviendrait encore de ne pas sous-estimer l'incitation à mobiliser leurs ressources que la concurrence intramodale peut produire à l'égard des entreprises ferroviaires en place.

Accès aux infrastructures

L'obtention de sillons adéquats pour le transport ferroviaire de marchandises demeurera une question primordiale

La croissance future du transport ferroviaire de marchandises en Europe sera tributaire du degré d'efficacité avec lequel seront traitées les questions relatives à l'accès aux réseaux. Il y a notamment lieu de se demander :

- Comment obtenir des sillons adéquats pour le trafic marchandises en concurrence avec les services voyageurs (sur la base de leur valeur relative en termes de bien-être socio-économique) ?
- Comment établir un régime de tarification des infrastructures efficient et non discriminatoire ?

La première de ces préoccupations oblige à tenir compte, dans les systèmes de tarification et d'allocation des infrastructures ferroviaires, de la valeur des différents services ferroviaires en concurrence pour obtenir des sillons sur le réseau. A cet égard, la négociation sera la méthode la plus efficace pour faire apparaître les valeurs relatives.

Il y a un besoin d'autorités réglementaires ou de tribunaux pour les arbitrages en matière de droits d'accès

La non-discrimination doit être le principe de base à respecter dans l'application des droits d'accès. Pour résoudre des conflits d'intérêts, il est indispensable de faire appel à un arbitrage effectué en toute indépendance. En cas de différend, le recours aux autorités réglementaires et les actions en justice sont essentiels pour garantir l'équité. Dans un régime de réglementation peu contraignant, l'arbitrage est assuré par les autorités réglementaires ou les tribunaux, en appel seulement. A *contrario*, dans le régime retenu pour l'Union européenne par le Conseil en décembre 1999, un agent totalement indépendant de tout opérateur de transport ferroviaire de marchandises est juridiquement responsable de l'affectation de la capacité et de l'octroi des sillons – même si les tâches détaillées de la planification des horaires et de la gestion opérationnelle courante du trafic ferroviaire (lequel, inéluctablement, ne peut pas toujours suivre les horaires prévus et s'en écarte parfois sensiblement) pourraient être confiées aux termes d'arrangements contractuels à la direction chargée des infrastructures d'une entreprise verticalement intégrée ou d'un groupe d'entreprises dans le cadre d'un holding.

Faut-il appliquer le principe de la réciprocité pour éviter les abus en attendant l'application des droits d'accès dans tous les pays Membres ?

La mise en application des droits d'accès ne progresse pas au même rythme dans tous les pays. Au sein de l'Union européenne, tant que les obstacles importants à l'entrée sur le marché ne seront pas levés de façon satisfaisante dans tous les pays, en application des amendements aux directives et du projet de directive dont le principe a été adopté par le Conseil en décembre 1999, la réciprocité pourrait se révéler un instrument nécessaire pour garantir la non-discrimination. On voit là qu'il pourrait se justifier de définir les bases sur lesquelles les instances de réglementation du secteur ferroviaire ou les autorités chargées de la concurrence pourraient se fonder pour invalider l'entrée sur le marché d'opérateurs appartenant à une entreprise historique étrangère qui bénéficie d'une protection sur son marché national du fait de l'existence d'entraves importantes à l'exercice du droit d'accès.

Subventions croisées

Les subventions croisées voyageurs/marchandises pratiquées dans les pays de l'Europe de l'Est doivent cesser

Sur le plan de l'exploitation, les subventions croisées dont les services voyageurs bénéficient de la part des services marchandises – qui sont pratique courante dans les pays devenus récemment Membres de la CEMT – doivent cesser avec l'instauration de droits d'accès pour les nouveaux entrants. Sinon, la solvabilité des opérateurs historiques s'en trouvera compromise de manière inéquitable, car les nouveaux entrants offrant des services de fret n'auront pas à supporter le coût de la subvention aux services voyageurs. C'est pourquoi, dans les pays d'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants, il est essentiel de procéder à la séparation comptable des services voyageurs et marchandises (tant des bilans que des comptes de résultats) au moment d'adopter les droits d'accès. La séparation organisationnelle accroîtrait encore plus la transparence nécessaire pour supprimer les subventions croisées.

Redevances d'utilisation des infrastructures

Des conditions équivalentes sont essentielles pour la concurrence entre route et rail

Il importe, dans les activités de transport de marchandises, que les prix à payer pour l'usage des infrastructures soient efficients aussi bien pour la route que pour le rail (à défaut, il faut au minimum que la tarification obéisse aux mêmes principes pour éviter de fausser le jeu de la concurrence). Le prix efficient d'un bien, quel qu'il soit, correspond à son coût marginal de production. S'agissant des biens purement privés, dont la production suit la norme des rendements d'échelle constants ou décroissants, la concurrence exercée par des producteurs concurrents tend à maintenir les prix à un niveau efficient. Dans les secteurs où les rendements d'échelle sont croissants, par exemple dans le cas des infrastructures ferroviaires, le niveau de prix efficient n'est pas différent, mais on ne peut pas compter sur la concurrence pour l'atteindre, dans la mesure où une seule entreprise pourra fournir toute la production au coût le plus bas. Des rendements d'échelle croissants (c'est-à-dire des coûts décroissants) impliquent également que le coût marginal de production est inférieur au coût moyen, et la tarification au coût marginal ne permettra pas au producteur de recouvrer l'intégralité des coûts qu'il aura engagés. Cela ne signifie pas que le niveau de prix efficient dépasse, en fait, le coût marginal – il est toujours égal à ce dernier. Pour que le résultat soit théoriquement efficient, un transfert de la part de l'État est nécessaire afin de combler la différence entre les coûts totaux et les recettes obtenues grâce à une tarification efficiente¹.

Il ne faudrait pas confondre ces types de transferts avec des aides de l'État ou des subventions qui faussent les échanges. Ils ne sont pas conçus pour compenser des performances médiocres, ni pour faciliter la transition pendant

qu'une entreprise améliore ses résultats. Ces transferts sont une particularité permanente d'un réseau ferroviaire étudié pour maximiser le bien-être économique. L'ampleur du transfert dépend de la taille du réseau ferroviaire, laquelle est elle-même déterminée par le résultat cumulé des décisions d'investissement et de cessation d'activité. La qualité des analyses coûts-avantages sur la base desquelles sont prises ces décisions revêt donc une importance décisive. Or, dans l'évaluation, le principal déterminant est le calcul de la demande prévue qui découle des prix fixés au niveau efficient – c'est à dire au coût marginal. Les prix des autres services susceptibles de se substituer au rail – transports routier, maritime ou aérien – imposent des limites à la demande, mais celle-ci est également liée à l'utilité du transport en regard d'autres produits et services.

Des redevances d'infrastructures efficientes seront vitales à l'expansion du transport ferroviaire international de marchandises en Europe

Il est possible que les gouvernements ne souhaitent pas réaliser les transferts financiers nécessaires, par exemple parce que des contraintes pèsent sur les finances publiques, ou qu'ils estiment difficile d'évaluer le niveau réel des coûts marginaux, ou encore parce qu'ils pensent que l'organisation du secteur conduit à prendre de mauvaises décisions. Certains gouvernements recherchent également par principe la couverture des coûts des infrastructures. Si les transferts requis pour améliorer l'efficacité ne sont pas disponibles, les entreprises ferroviaires devront adopter d'autres stratégies de tarification. La méthode la moins contraire à l'efficacité est celle de Ramsey, selon laquelle les tarifs sont fixés en fonction de la sensibilité aux prix de chaque client. Le volume du trafic et l'étendue du réseau sont ramenés à un niveau où les recettes sont suffisantes pour couvrir les dépenses. En principe, ce n'est pas une tarification efficiente, dès lors que les usagers qui consentiraient à payer le coût marginal du transport sont privés de services du fait que les prix perçus dépassent le coût marginal. Si les redevances d'utilisation des infrastructures sont fixées à des niveaux sensiblement plus élevés que le coût social marginal, la part du rail sur les marchés du fret en pâtira.

Régime de propriété et financement des investissements

Mais attirer des financements privés rend plus difficile la tarification fondée sur les coûts marginaux

L'application du principe de tarification au coût marginal pose des problèmes particuliers si l'on veut obtenir des fonds privés pour financer des infrastructures ferroviaires. Afin d'attirer les capitaux privés, il faudra :

- Soit prévoir des exceptions permettant de percevoir des redevances d'utilisation plus élevées sur les infrastructures nouvelles, comme indiqué dans le projet de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire de l'UE.
- Soit compléter le financement privé de l'investissement par un concours financier du secteur public.

On a des raisons de penser que le transfert de la propriété des chemins de fer au secteur privé peut avoir des incidences considérables sur l'efficacité et la compétitivité des services ferroviaires, notamment lorsque la propriété privée est conjuguée à la déréglementation. Néanmoins, lorsque les infrastructures appartiennent au secteur privé et qu'il y a séparation des infrastructures et de l'exploitation, il est essentiel d'offrir des incitations contractuelles et réglementaires appropriées pour s'assurer que le volume des investissements sera optimal. On sait déjà que c'est là l'une des questions les plus importantes posées en Grande-Bretagne suite à la restructuration et la privatisation du secteur ferroviaire, et c'est peut-être l'une des plus difficiles à résoudre.

Le modèle américain ne peut pas être reproduit en Europe mais une partie de l'expérience peut être transférée

Reproductibilité des modèles

La déréglementation des chemins de fer aux États-Unis a donné des résultats très positifs en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité du réseau ferroviaire, qui s'est accompagnée d'une baisse sensible des tarifs de fret ferroviaire. Ses atouts tiennent à ce qu'elle permet de mettre en place une organisation du secteur dans laquelle on peut tirer profit des économies d'échelle fondamentales des services ferroviaires, et d'éviter une action réglementaire interventionniste, lorsque cela est possible. C'est la concurrence entre entreprises de fret ferroviaire verticalement intégrées qui constitue la caractéristique essentielle du modèle retenu. Celui-ci sera toutefois difficile à appliquer ailleurs, à moins que les deux conditions suivantes soient réunies :

- La valeur économique des services voyageurs est infime en regard de celle du fret – si les services voyageurs sont de quelque envergure, ils ne devraient pas dépendre des opérateurs de fret verticalement intégrés pour l'usage des infrastructures, étant donné que leurs besoins sont différents et souvent contradictoires.
- La plupart des grands marchés de fret sont desservis par plus d'une ligne ferroviaire, ce qui permet aux entreprises ferroviaires d'opérer comme des entreprises de transport verticalement intégrées – s'il n'existe pas de lignes en concurrence, les opérateurs concurrents devront emprunter les mêmes voies, ce qui n'est pas la norme aux États-Unis.

Il est rare de trouver ces conditions remplies simultanément ailleurs qu'en Amérique du Nord. Même dans l'Ouest de la Russie, où des entreprises de fret ferroviaire verticalement intégrées pourraient se faire concurrence, l'importance des services voyageurs peut exclure la possibilité d'appliquer le modèle américain.

British Rail, avant sa restructuration en vue de la privatisation, avait mis au point en interne une variante du modèle américain adaptée à un trafic ferroviaire où les services voyageurs étaient prédominants, en mettant en place des opérateurs de transport de voyageurs verticalement intégrés. Cependant, chaque tronçon de voie aurait été contrôlé par « l'utilisateur principal » (c'est-à-dire l'opérateur qui aurait eu à l'emprunter le plus souvent) et d'autres opérateurs auraient pu s'en trouver lésés – en général, notamment des opérateurs de fret qui sont rarement les utilisateurs principaux.

Un moyen de reproduire le modèle américain consisterait à exploiter des lignes « réservées au fret » avec des entreprises de fret verticalement intégrées. Toutefois, bien que ce type de lignes présente des avantages dans les corridors à forte densité de trafic marchandises, il en découlerait sur la plupart des lignes des pertes d'économies d'échelle au niveau des infrastructures, surtout si des entreprises de fret verticalement intégrées étaient amenées à se concurrencer. Il est donc plus rentable, dans la plupart des corridors de presque tous les pays, que les trains de marchandises et de voyageurs circulent sur les mêmes voies, ce qui conduit à renoncer à cette possibilité.

Il est possible d'en conclure, par conséquent, que le modèle américain ne peut être reproduit que dans certaines conditions qui s'avèrent rarement remplies en dehors de l'Amérique du Nord. Cependant, ainsi qu'il a été signalé plus haut, l'expérience des États-Unis en matière de réglementation est riche d'enseignements pour la conception d'autres modèles.

La plus grande partie du réseau européen sera ouvert à la concurrence pour le transport international de marchandise

Au sein de l'UE, la réforme de la réglementation a été notamment axée, dans un premier temps, sur la séparation verticale² et l'adoption de droits d'accès pour certaines catégories d'activités de transport ferroviaire de marchandises. Les directives révisées (projets retenus par le Conseil en décembre 1999) sont plus précisément ciblées sur le principal problème qui se pose pour le transport international de marchandises – le morcellement du secteur du fait des frontières nationales. Il est désormais convenu de permettre à tout opérateur titulaire d'une licence au sein de l'UE l'accès au réseau principal³ de n'importe quel État membre de l'UE. Les pressions concurrentielles qui s'exercent sur les entreprises ferroviaires en place devraient ainsi s'intensifier, ce qui encouragera peut-être la formation de nouvelles alliances stratégiques, éventuellement par le biais de fusions. Celles-ci ont déjà commencé, avec la création de Railion (DB Cargo en Allemagne et NS Cargo au Pays-Bas), le rapprochement en cours de CargoSI avec les activités de fret de SBB en Suisse et de FS en Italie, ainsi que d'autres initiatives. La création de ces opérateurs internationaux intégrés permettra d'assurer un service sans rupture aux clients, mais soulève des problèmes de concentration monopolistique.

Le modèle de l'UE semble la solution la mieux adaptée pour les régions composées principalement de petits pays entre lesquels les échanges sont importants. Dans ces pays, les avantages de l'intégration horizontale des activités transfrontières de fret devraient plus que compenser les inconvénients de la séparation verticale (à condition que l'intégration se concrétise). Par conséquent, il y a de fortes chances, semble-t-il, pour que le modèle de l'UE cadre bien avec la situation de l'Europe centrale et orientale où, en règle générale, le trafic international est prépondérant. On peut toutefois prévoir des exceptions dans les pays où le trafic intérieur représente l'essentiel de la demande, par exemple la Pologne, auquel cas les avantages de l'intégration horizontale transfrontière importent moins. En de pareils cas, l'argument économique peut plaider en faveur de l'intégration verticale car les coûts de transaction élevés et la perte d'économies de gamme résultant de la séparation peuvent l'emporter sur les avantages d'une concurrence accrue.

La flexibilité australienne pourrait être un modèle pour certaines régions d'Europe

Le modèle australien actuel représente un compromis réussi entre les dispositions de libre accès des directives de l'UE et la souplesse du modèle américain. Outre les entreprises privées ou propres à chaque État, il comprend une entreprise ferroviaire inter-États qui a le droit de négocier l'accès aux réseaux d'un nombre d'États dans lesquels les structures et les régimes de réglementation sont très divers. La législation fédérale exprime les obligations minimales liées aux régimes d'accès des États en des termes moins rigides que les directives de l'UE. En outre, les entreprises ferroviaires ont le droit de faire appel des décisions du gouvernement fédéral et des États devant les tribunaux. Il se peut que cette plus grande souplesse présente des atouts particuliers pour certains pays d'Europe centrale et orientale et les pays de l'ex-Union soviétique, où la part du rail et l'importance du fret par rapport au trafic voyageurs (en regard de l'UE), ainsi que la plus forte densité des réseaux (par rapport à l'Amérique du Nord) permettent d'envisager tout un éventail de stratégies.

Conclusions

L'Europe a besoin d'entreprises ferroviaires adaptées au marché unique qui est en train d'émerger

Il n'existe pas de modèle unique de réforme de la réglementation susceptible de s'appliquer à toutes les entreprises de chemin de fer. Il faudra probablement trouver des formes de réglementation différentes pour des marchés ferroviaires qui ne présentent pas les mêmes caractéristiques afin de maximiser l'efficacité. En outre, la composition des marchés des services ferroviaires varie d'un pays à l'autre.

Quel que soit le modèle retenu, lors de la définition du cadre réglementaire, la tâche la plus ardue consiste à maîtriser efficacement les risques d'abus de monopole tout en se gardant de recourir à une intervention qui entrave gravement le bon fonctionnement du marché du transport ferroviaire de marchandises. Les risques de réglementation excessive ou insuffisante doivent être équilibrés de façon à maximiser les avantages pour l'économie dans son ensemble.

L'intégration internationale et la concurrence sont nécessaires

La principale conclusion à tirer du présent rapport est qu'il faut créer ou favoriser une structure du secteur ferroviaire qui, tout en empêchant la mise en place de marchés captifs ou les abus qui en découlent, assure l'équilibre nécessaire entre :

- L'amélioration des services à la clientèle et la réalisation d'économies d'échelle dans la circulation de marchandises par le biais de regroupement au niveau international.
- L'instauration de la concurrence intramodale pour conforter et stimuler l'innovation, une meilleure maîtrise des coûts et la qualité du service.

Il faut élaborer une politique explicite concernant les fusions et les acquisitions

Il est indispensable d'élaborer une politique explicite au niveau européen concernant les fusions et les acquisitions qui compromettent sérieusement la concurrence afin de donner des orientations aux autorités nationales et communautaires chargées de la concurrence. Il importe particulièrement de définir les conditions requises en cas de cessions d'actifs des entreprises fusionnées, plutôt que d'invalider des fusions qui posent problèmes, ainsi que de concevoir une politique à l'égard des entreprises qui bénéficient d'une protection sur leur marché national mais cherchent à s'introduire sur les marchés ou acquérir des entreprises dans d'autres pays où il n'existe pas d'obstacles à l'entrée.

Leçons des pays Associés

La déréglementation des chemins de fer à laquelle ont procédé des pays aussi différents que les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande donne à penser que des régimes de réglementation relativement peu contraignant donnent de meilleurs résultats qu'une réglementation normative détaillée pour parvenir à l'équilibre approprié entre les objectifs susmentionnés. S'agissant, en particulier, du transport ferroviaire de marchandises, le bilan en Amérique du Nord amène à considérer qu'une stratégie efficace pour améliorer les performances consiste à limiter l'intervention plus poussée aux cas de figure suivants : lorsqu'un recours est présenté devant les autorités réglementaires par une partie lésée ; ou bien lorsque des entreprises ferroviaires souhaitent procéder à une fusion et qu'il faut préserver le jeu de la concurrence. Dans les régions où il n'y a guère de concurrence entre entreprises ferroviaires, l'intervention sera toutefois nécessaire là où les opérateurs historiques peuvent mettre des entraves à l'exercice du droit d'accès.

La réglementation des infrastructures pose des difficultés particulières

Au sein de l'UE et dans d'autres régions, l'intervention a notamment imposé la séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des trains. La réglementation d'entreprises séparées verticalement en charge de l'infrastructure s'est révélée une tâche ardue, par exemple au Royaume-Uni, et il reste à trouver des régimes d'incitations satisfaisants pour ces entreprises. On ne saurait affirmer pour autant qu'il est impossible de concevoir des régimes donnant de bons résultats mais, à certains égards, il sera peut-être plus difficile d'élaborer un régime de réglementation efficace pour les gestionnaires des infrastructures après la séparation que pour des entreprises ferroviaires verticalement intégrées.

Les redevances d'utilisation des infrastructures demeurent au premier plan des débats politiques

Dans les cas où il y a eu séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, les redevances d'utilisation des infrastructures sont soumises à réglementation et on a généralement choisi de s'aligner sur le coût marginal social comme point de départ pour déterminer les niveaux de redevances applicables au transport de marchandises. Cependant, selon certaines études⁴, la fixation de ces redevances en fonction du coût marginal social ne permettra de recouvrer que 60 % ou moins des coûts totaux d'infrastructure. Pour combler le déficit, plusieurs solutions sont possibles, depuis la subvention d'État correspondant à l'intégralité des sommes à recouvrer jusqu'à divers régimes de tarification permettant de couvrir les coûts totaux, mais au prix d'une moindre efficacité des redevances d'usage des infrastructures.

Notes

1. Cela justifie, à première vue, un subventionnement par l'État tel que l'a décrit pour la première fois Hotelling en 1938, sur la base des travaux de Dupuit de 1849.
2. Séparation verticale = séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des trains.
Séparation horizontale = séparation entre les activités de fret et les services voyageurs, entre les services régionaux et les services interurbains, etc.
3. Plus précisément, le « Réseau TransEuropéen de Fret Ferroviaire » (TERFN) tel que déterminé par les cartes reproduites en annexe dans l'amendement à la directive 91/440/CEE. Ce réseau comprend pour l'essentiel les liaisons entre les ports et les principaux terminaux de fret ainsi que les lignes de rabattement à chaque extrémité, la longueur de celles-ci étant soit de 50 km, soit de 20 % de la liaison en question si ce chiffre est supérieur à 50 km (des exceptions sont prévues pour le Luxembourg et la Belgique en raison de l'étendue géographique limitée de ces deux pays).
4. Voir CEMT/CS(2000)15.

**RÉFORME RÉGLEMENTAIRE ET DÉVELOPPEMENT
DES MARCHÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE
DE MARCHANDISES**

QUESTIONS SUR LA RÉGLEMENTATION

Introduction

Le présent rapport a pour objet de réfléchir à la forme que devrait prendre la réglementation sur les marchés de transport ferroviaire de fret afin de favoriser l'efficacité du secteur des chemins de fer et de l'économie dans son ensemble. En outre, il examine les questions connexes concernant la structure de ce secteur. Il convient de ne pas négliger ces questions : en effet, l'expérience de certains pays conduit à penser qu'une réforme réglementaire réussie permet de réaliser des gains considérables sur le plan du bien-être de la collectivité tout en allégeant la charge qui pèse sur les finances publiques.

Ce rapport se concentre sur le transport de fret ; en effet, dans le sous-secteur du transport de voyageurs, les questions qui se posent ne sont pas les mêmes – ce qui s'explique pour l'essentiel par les obligations de service public et la prédominance de services à horaires fixes ; en outre, ce sous-secteur se caractérise par des économies de densité. La meilleure stratégie pour réformer la réglementation sur les marchés de transport ferroviaire de voyageurs passe peut-être par des solutions différentes, telles que la mise en concurrence « pour emporter le marché », afin de gagner en efficacité sans préjudice des économies d'échelle.

Évolution de la réforme de la réglementation

Au cours de ces deux dernières décennies, il est incontestable que la réforme de la réglementation est allée dans le sens d'une libéralisation ; toutefois, dans un premier temps, elle s'est heurtée à une vive résistance. Les entreprises de service public et les entreprises de chemin de fer en place ont mis l'accent, de façon à peu près unanime, sur les avantages de la coordination et de l'intégration verticale. Ce n'est que dans un petit nombre de pays fortement engagés, sur le plan idéologique, en faveur d'une réforme micro-économique, et dans un autre groupe de pays, plus nombreux et plus pauvres, dans lesquels ce type de réforme a été l'une des conditions de l'aide structurelle, que des changements substantiels sont intervenus¹.

Plus récemment, la preuve des avantages de la réforme a été faite. C'est ainsi qu'un nombre croissant de pays ont entrepris de privatiser et de déréglementer des secteurs qui, par le passé, étaient considérés comme des monopoles naturels. Toutefois, le nombre de pays ayant entièrement réformé leurs chemins de fer reste relativement faible.

Caractéristiques économiques du secteur des chemins de fer

Le fait que les arguments opposés à la libéralisation soient inspirés par l'intérêt bien compris de leurs auteurs ne signifie pas qu'ils soient dénués de mérite. Il existe de solides raisons (coûts décroissants, longueur de vie des actifs, ampleur des coûts irrécupérables, intensité de capital, avantages des réseaux et des coûts liés) pour se demander s'il est possible et efficace de faire jouer la concurrence sur les marchés des services ferroviaires.

Les caractéristiques économiques de ce secteur, en particulier les composantes essentielles et incontournables du monopole naturel résultant des rendements d'échelle croissants, font que les pouvoirs publics doivent conserver un rôle réglementaire dépassant le champ de la réglementation générale antitrust. De fait, il ne faudrait surtout pas croire que les pouvoirs publics n'ont plus de rôle à jouer,

ou que ce rôle devient forcément moins complexe lorsque la propriété ou la gestion passe au secteur privé ou lorsque le secteur se fragmente.

Pour survivre, prendre de l'extension et réaliser des bénéfices sur leurs investissements, les chemins de fer ont besoin de conditions financières prévisibles. Ils ont également besoin que leurs responsables puissent prendre des décisions commerciales et stratégiques librement et rapidement afin de s'adapter à l'évolution des marchés. Ce sont là des conditions fondamentales auxquelles doivent satisfaire les régimes de réglementation des chemins de fer pour avoir des chances de succès à long terme.

Il est possible de susciter des économies substantielles en créant un cadre réglementaire donnant aux responsables toute latitude pour faire le meilleur usage des investissements et optimiser la taille du réseau². Il serait également possible d'améliorer sensiblement les prestations par la mise en place d'un cadre propice à la réussite de l'intégration internationale des marchés ferroviaires afin de pouvoir offrir un service sans rupture³. Cet argument vaut tout particulièrement pour la plupart des pays d'Europe occidentale et l'Europe centrale où le trafic international représente une forte proportion des services de transport qui sont assurés. Parallèlement, il faut développer la transparence et la responsabilité financière si l'on veut attirer davantage d'investissements dans le système ferroviaire. Ces investissements sont indispensables pour concrétiser l'objectif déclaré de la politique des transports dans de nombreux pays européens, à savoir un transfert du trafic marchandises de la route au rail afin de réduire les répercussions sur l'environnement.

Objectifs de la réforme de la réglementation

Il n'existe pas de modèle unique de réforme de la réglementation susceptible d'être appliqué à toutes les entreprises ferroviaires. Il est probable que des marchés ferroviaires différents exigent des formes de réglementation différentes pour maximiser l'efficacité. En outre, la composition des marchés des services ferroviaires varie d'un pays à l'autre. Quoi qu'il en soit, la conception de cadres réglementaires applicables à la plupart des marchés du rail doit prendre en compte les objectifs suivants :

- Prévenir la pratique de tarifs abusifs sur les marchés captifs.
- Veiller à la transparence dans l'octroi et l'utilisation des aides publiques.
- Assurer un niveau adéquat d'investissement dans l'infrastructure ferroviaire et le matériel roulant.
- Veiller à l'équité dans la concurrence intermodale.
- Encourager la concurrence intramodale, lorsque cela est possible.
- Réduire au minimum les pertes qui pourraient résulter d'une érosion de la concurrence du fait de fusions.

Il convient de rechercher parmi les régimes de réglementation et les structures envisageables ceux qui non seulement permettent d'atteindre les objectifs précités mais aussi de préserver les gains en termes de bien-être de la collectivité résultant des considérables économies d'échelle, de gamme et de densité propres à certains éléments du système ferroviaire (notamment les infrastructures pour les économies d'échelle et le transport de voyageurs pour les économies de densité).

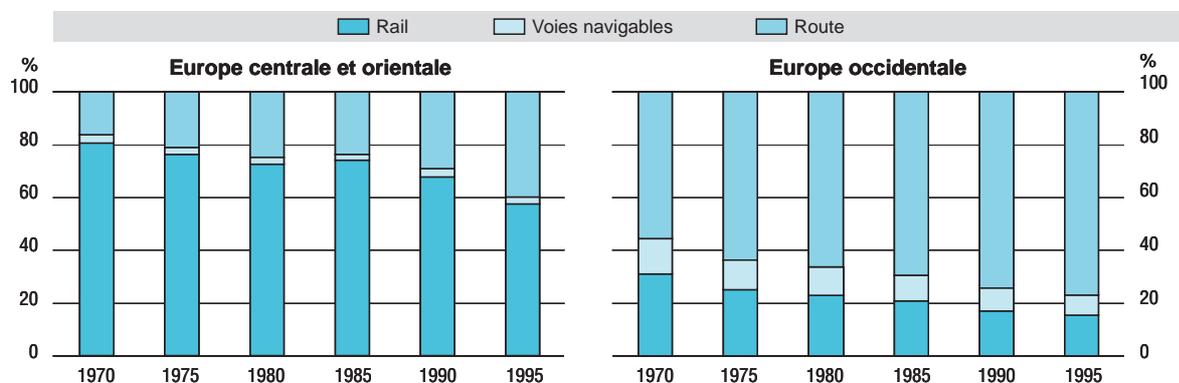
Évolution du secteur des transports ferroviaires par région

Les baisses des parts de marché du fret sont l'une des principales raisons invoquées par les milieux politiques pour s'intéresser à la réforme réglementaire des chemins de fer. Le graphique 1 montre que la répartition modale des chemins de fer a baissé en Europe occidentale, en Europe centrale et orientale et au Japon, mais qu'elle s'est maintenue aux États-Unis.

Le graphique 2 compare le trafic ferroviaire de fret au PIB réel des pays européens Membres de l'OCDE et des États-Unis. En outre, elle démontre la relative médiocrité des performances des chemins de fer européens. En Europe, contrairement à ce qui s'est passé aux États-Unis depuis la déréglementation, le volume d'activités de transport ferroviaire de fret ne s'est pas développé au même rythme que le PIB.

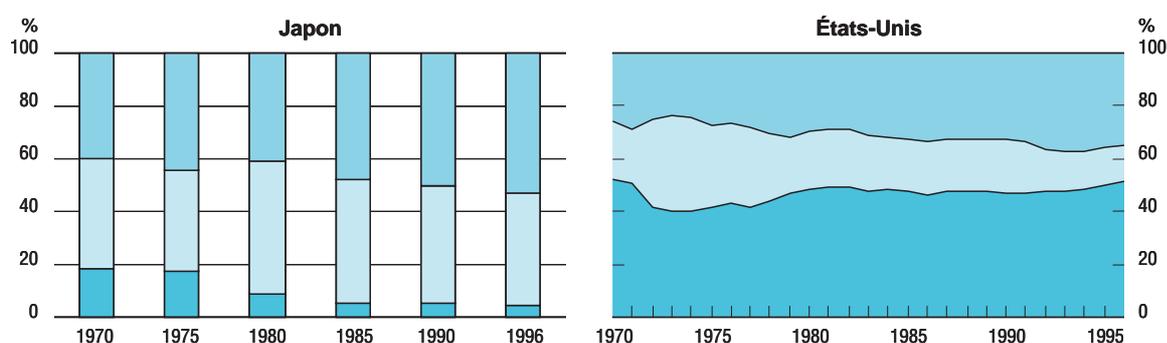
² 24

Graphique 1. Répartition modale dans le marché du fret (% de tonnes-kilomètres)



11 pays : BG, CZ, EST, H, HT, LT, LV, PL, RO, SK, SLO.
Source : CEMT.

15 pays : B, CH, D, DK, E, F, FIN, GR, I, L, N, NL, S, TR, UK.
Source : CEMT.



Source : FRI, Statistiques routières mondiales.

États membres de l'UE

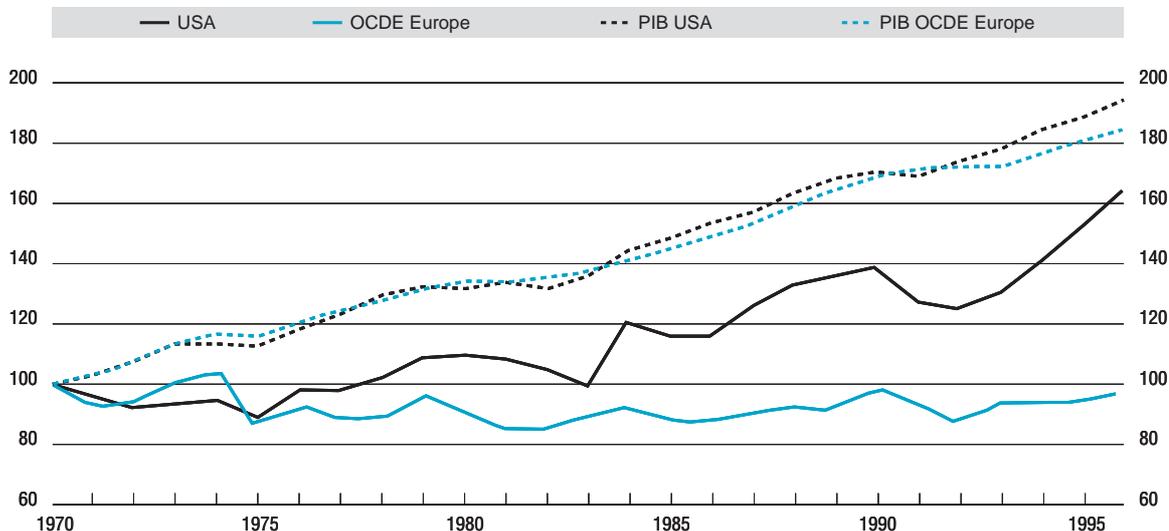
Le graphique 3 montre l'évolution, depuis la Seconde Guerre mondiale, du trafic de marchandises dans les pays formant actuellement l'UE.

Pendant cette période, le trafic de marchandises a augmenté d'environ 25 %. Il a atteint son plus haut niveau dans les années 70 et 80 avant de baisser au début des années 90, reflétant la fermeture d'un grand nombre d'industries lourdes et l'évolution générale en faveur de la production et du transport de biens présentant des ratios valeur/poids élevés. Depuis lors, ce trafic a reculé d'environ 20 %.

Sur cette même période, la longueur des lignes ferroviaires dans l'UE a été réduite de 25 % (voir graphique 4). Le graphique 4 montre également que le niveau des effectifs des chemins de fer a enregistré une baisse considérable, soit une réduction de 70 % par rapport aux niveaux de 1950. A l'avenir, avec l'augmentation de la productivité de travail, cette courbe devrait continuer à s'infléchir.

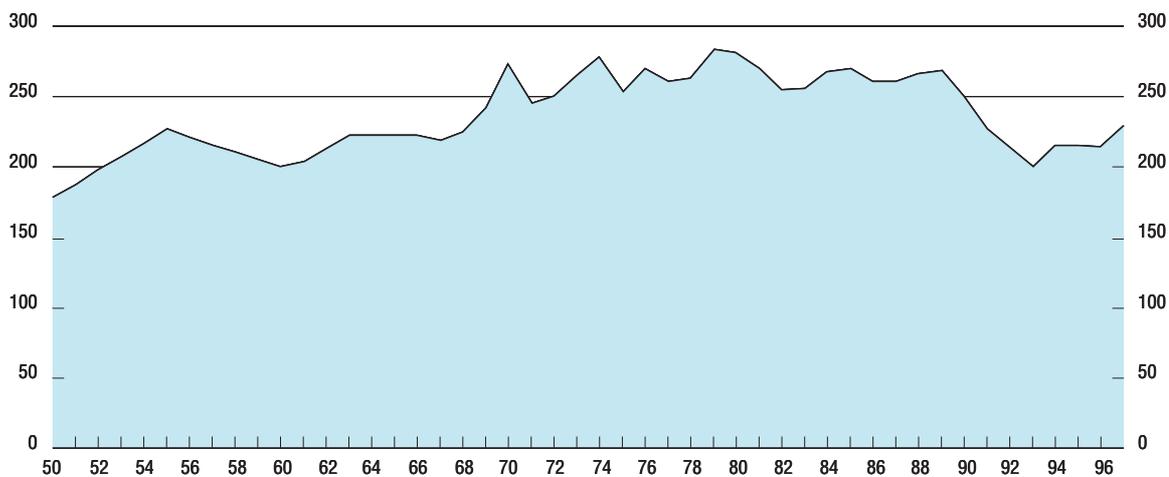
Ainsi, en dépit d'augmentations significatives du trafic – 25 % pour le fret et 50 % pour les voyageurs – la taille du réseau et les effectifs ont tous deux diminué pendant la période 1950-1997. Le résultat net est que la densité du trafic sur le réseau a augmenté considérablement, ce qui a des répercussions aussi bien sur le trafic de marchandises que sur celui de voyageurs, sur le plan de la productivité et de la congestion. De son côté, la productivité de la main-d'œuvre a connu une augmentation encore plus forte.

Graphique 2. **Indice du trafic ferroviaire de marchandises (t-km) et PIB réel (USA et pays européens Membres de l'OCDE)**

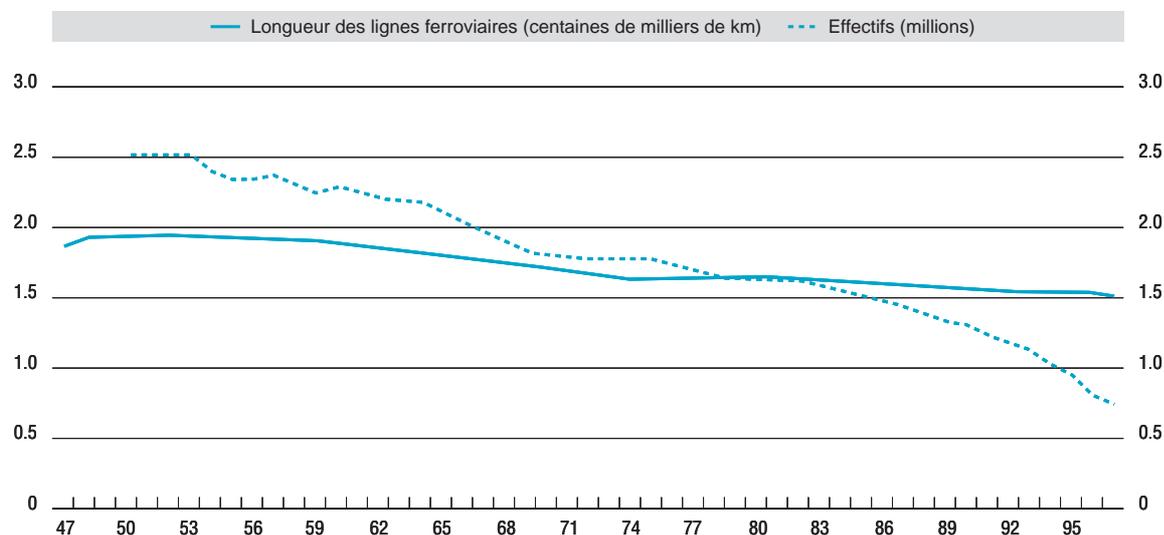


Sources : Base de données de la CEMT ; FRI, Statistiques routières mondiales (pour le trafic USA) ; Comptes nationaux des pays de l'OCDE 1960-1996.

Graphique 3. **Trafic ferroviaire de marchandises dans les 15 pays formant actuellement l'UE, 1950-1997 (en milliards de t-km)**



Graphique 4. **Longueur des lignes de chemin de fer et niveau des effectifs dans les 15 pays formant actuellement l'UE, 1947-1997**



Source : UIC.

Europe centrale et orientale

Le graphique 5 montre les tendances du trafic ferroviaire de marchandises dans les pays d'Europe centrale et orientale⁴ et dans un second groupe composé de pays de l'Est (Ukraine, Bélarus, Moldova) et des pays Baltes. Dans ces deux régions, le trafic a augmenté très nettement jusque vers 1990 mais, depuis, il a enregistré un recul spectaculaire, ces pays ayant connu une récession et ayant entrepris une restructuration suivant les principes de l'économie de marché. C'est ainsi qu'en 1997, le trafic était inférieur de 40 % à son niveau de 1965.

Contrairement à ce qui s'est passé dans les États de l'UE (et, dans une plus large mesure, en Amérique du Nord), peu de lignes ont été fermées dans les PECO (7 % du réseau entre 1965 et 1997). Par ailleurs, la longueur des lignes a légèrement augmenté dans le deuxième groupe de pays.

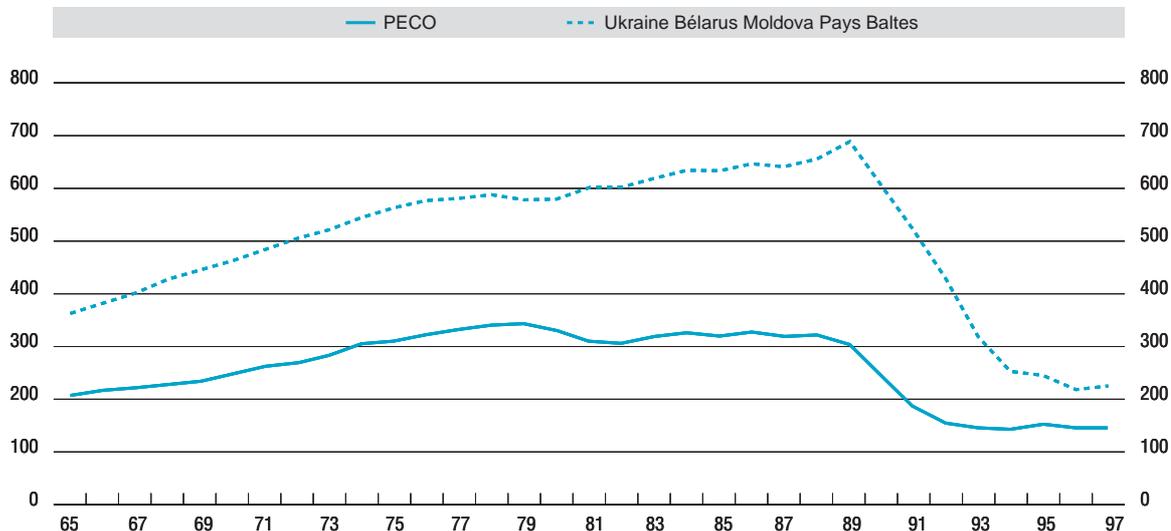
Le graphique 6 montre que, dans les PECO, les niveaux d'effectifs dans les chemins de fer ont augmenté graduellement jusqu'en 1990 pour baisser ensuite jusqu'en 1997 dans une proportion de 40 %. Dans le second groupe de pays, les effectifs ont baissé de manière graduelle à partir de 1980.

Contrairement à ce qui s'est passé dans les États de l'UE, le trafic ferroviaire sur les réseaux des PECO a enregistré un recul important depuis 1965 ; par contre, la réduction de la longueur des voies et la baisse des effectifs y ont été moins sensibles. En conséquence, la densité du trafic et la productivité ont toutes deux diminué. Toutefois, la baisse des extrants est un phénomène récent, et la restructuration des chemins de fer des PECO n'est pas encore terminée.

États-Unis

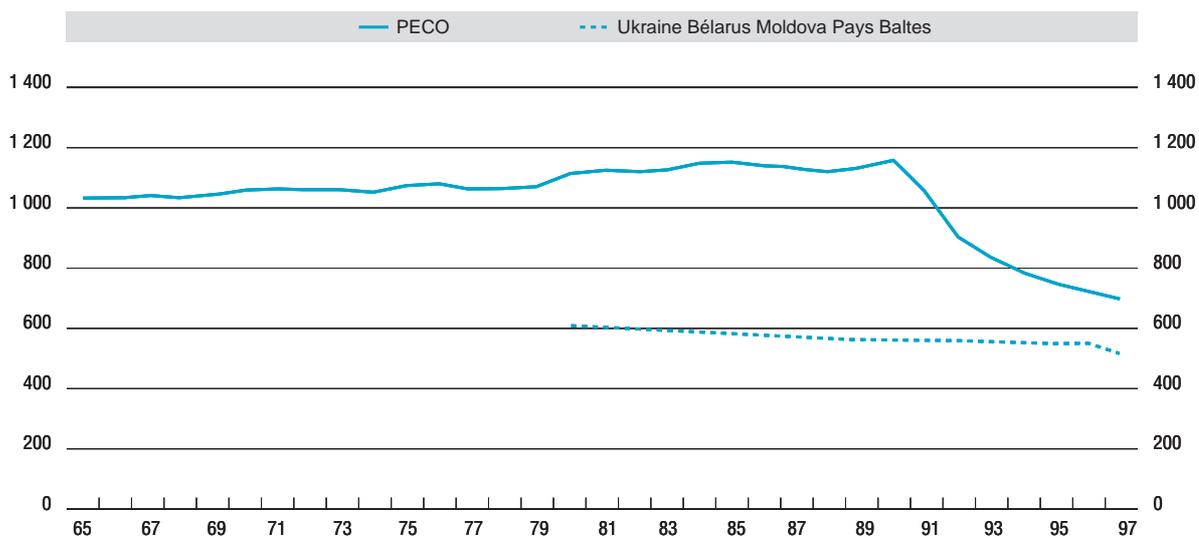
L'évolution des tendances aux États-Unis est présentée de manière plus détaillée au graphique 7. Entre 1964 et 1980, le volume du fret ferroviaire n'a augmenté que de 30 % environ. Toutefois, depuis cette date, le secteur a connu un bouleversement, en partie dû à l'afflux massif d'investissements. Ainsi, entre 1980 et 1997, les volumes transportés ont augmenté de plus de 50 % tandis que la productivité s'accroissait de plus de 150 %.

Graphique 5. **Trafic ferroviaire de marchandises en Europe centrale et orientale, 1965-1997 (en milliards de t-km)**



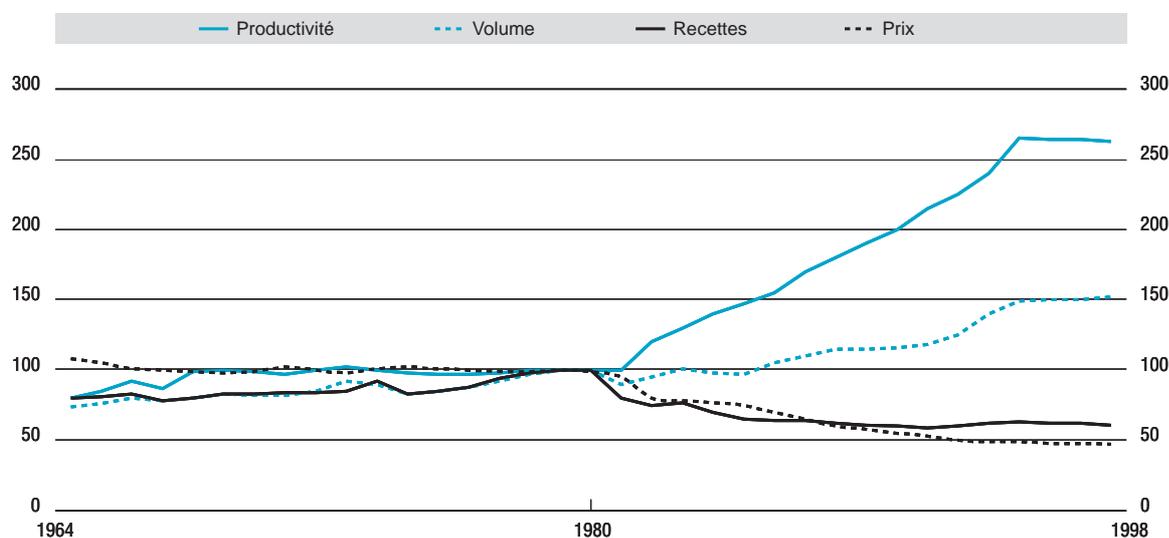
Source : UIC.

Graphique 6. **Effectifs des chemins de fer en Europe centrale et orientale, 1965-1997 (en milliers)**



Source : UIC.

Graphique 7. Performance des principales lignes de chemin de fer aux États-Unis, 1964-1998



Notes : Indice 1981 = 100. Le Staggers Act a été adopté en octobre 1980.

Productivité = Tonnes-miles payantes, rapportées à l'indice, divisées par les dépenses d'exploitation en dollars constants, déduction faite des redevances spéciales.

Volume = Tonnes-miles payantes rapportées à l'indice.

Recettes = Recettes d'exploitation en dollars constants rapportées à l'indice.

Prix = Recettes de fret, en dollars constants, rapportées à l'indice, par tonne-mile payante.

Source : Association of American Railroads (AAR).

L'emploi dans les principales entreprises de chemins de fer des États-Unis a été ramené de 753 000 personnes en 1965 à 532 000 en 1980, puis à 252 000 en 1997 ; il a donc diminué à un rythme plus rapide après 1980 qu'avant cette date. Néanmoins, depuis 1997, l'emploi net est allé en augmentant.

Performances des chemins de fer

L'une des méthodes permettant d'évaluer les politiques des pouvoirs publics en matière de réglementation, de subvention, d'investissement et d'emploi, consiste à comparer les performances des chemins de fer ; mais cette comparaison ne va pas sans difficulté. En effet, les chemins de fer génèrent une multiplicité d'extrants (transports de qualités diverses entre points de départ et de destination divers à différentes périodes de la journée, de la semaine ou de l'année), à partir d'une multiplicité d'intrants, auxquels sont associés des coûts liés et d'importantes économies d'échelle et de gamme. En outre, leurs performances sont fortement influencées par la réalité géographique de la région dans laquelle ils opèrent (déclivités, distances séparant les marchés). Par conséquent, l'interprétation d'une quelconque batterie d'indicateurs des résultats d'exploitation et des performances commerciales ou financières pose des problèmes.

Mesures partielles de productivité des chemins de fer dans l'UE

Les critères le plus couramment utilisés pour comparer les performances des chemins de fer, à la fois dans le temps et à l'échelle internationale, sont les MPP⁴ (mesures partielles de productivité), qui mettent en relation les extrants d'une entreprise avec un intrant particulier : par exemple, les unités de trafic avec les trains-kilomètres (facteurs de charge). Faciles à calculer et à comprendre, ces mesures n'exigent pas beaucoup de données. Elles incluent des indicateurs financiers, ce qui a l'avantage de mettre en évidence plusieurs aspects des performances des chemins de fer.

Les données citées dans l'appendice révèlent la grande disparité entre les niveaux des indicateurs financiers utilisés dans les chemins de fer de l'UE, les coûts d'exploitation par train-kilomètres, les rentrées par unité de trafic et le recouvrement des coûts, tous ces paramètres variant d'un pays à l'autre suivant un coefficient de 3 environ. Cela prouve qu'en dépit des gains de productivité enregistrés dans l'ensemble des chemins de fer de l'Union, de nombreux pays ont encore beaucoup à faire pour améliorer les performances financières de ce secteur s'ils veulent que leurs chemins de fer se classent parmi les plus performants.

Analyse de la productivité totale des facteurs – Amérique du Nord et Australie

Les MPP ne donnent pas une mesure complète de la production économique. Les augmentations de productivité d'un extrant se font souvent au prix d'une baisse de productivité d'autres intrants, d'où la complexité de la comparaison entre différentes entreprises. En raison de ces faiblesses, des mesures de la productivité totale des facteurs ont été mises au point. Diverses méthodes ont été imaginées pour additionner différents intrants et extrants et en tirer une mesure unique des extrants par intrant.

L'analyse des performances du transport ferroviaire de marchandises en Australie, aux États-Unis et au Canada (pour plus de précisions, se reporter aux annexes par pays) fait apparaître une amélioration des performances des chemins de fer de chacun de ces pays de 1990 à nos jours, et confirme l'opinion largement répandue selon laquelle, en matière de transport de marchandises, les chemins de fer des États-Unis sont plus efficaces que ceux d'autres pays. Ces résultats semblent par ailleurs indiquer que la différence d'efficacité vient en grande partie de l'échelle des opérations plutôt que de différences sur le plan de l'efficacité technique.

Si les économies d'échelle réalisées découlent en partie de caractéristiques commerciales et géographiques, elles résultent pour l'essentiel de la liberté de se restructurer par le biais de fusions dont ont bénéficié les chemins de fer de catégorie I des États-Unis au cours de ces vingt dernières années. Les coûts ont également été réduits par la cession des lignes secondaires à de petits opérateurs qui, en dépit ou peut-être à cause de leur taille modeste, ont des coûts plus faibles que les chemins de fer de catégorie I tout en assurant une présence au niveau local.

Marchés et réglementation du fret ferroviaire

Le train est particulièrement adapté au transport régulier de cargaisons volumineuses et à la desserte de marchés éloignés. Si le marché du transport régulier de ce type de fret s'est contracté au cours des 50 dernières années, le marché du transport de fret sur de longues distances s'est développé, notamment au sein de l'Union européenne. Le résultat net est une augmentation du transport ferroviaire de fret en valeur absolue pendant la deuxième moitié du xx^e siècle, dans toute la zone de l'OCDE, bien que la part du rail par rapport à l'ensemble du marché du transport de marchandises se soit effritée dans la plupart des pays.

La forte concurrence exercée par le transport routier a également joué un rôle essentiel dans le déclin relatif du rail. Dans les économies de marché, l'accroissement du trafic de marchandises observé dans les années 80 et 90 a été dans une large mesure enregistré sur les marchés où le rail est un mode de transport qui n'est tout simplement pas envisagé pour des raisons techniques. L'évolution de la structure du marché global du fret, notamment la tendance à transporter des charges plus petites, ainsi que l'importance accordée à la rapidité et à la fiabilité de la livraison, ont favorisé le développement du transport routier.

Dans de nombreux pays, ces tendances ont été accentuées par les inefficacités du secteur ferroviaire. Souvent, une organisation dépassée, des rigidités liées à la main-d'œuvre, une commercialisation mal adaptée ainsi que la lourdeur des procédures administratives sont responsables de la faible productivité. A cela s'ajoutent les objectifs non commerciaux imposés par les pouvoirs publics sans aucune compensation. A l'extérieur de l'Amérique du Nord, même sur les marchés où la route n'offrait pas d'avantages techniques déterminants, le rail n'a pas su exploiter ses atouts au plan des coûts unitaires pour le transport de charges volumineuses sur de longues distances.

Dans les économies en transition, l'effondrement des industries lourdes qui reposaient exclusivement sur le transport ferroviaire, a révélé des rigidités analogues. Le déclin du fret ferroviaire dans ces pays risque de se poursuivre au-delà de la période de restructuration industrielle et générale, à moins qu'une réforme ne soit également engagée dans le secteur lui-même.

Pour déterminer le cadre approprié d'action réglementaire dans les chemins de fer, il peut être utile de sérier les questions par marché. Les problèmes de réglementation du transport ferroviaire de marchandises varient suivant les marchés, comme on peut le voir ci-dessous :

- **Trafic intensif de pondéreux (charbon par exemple).** Les chemins de fer disposent d'une forme de pouvoir monopolistique sur ces marchés bien que le transport routier continue d'imposer des plafonds de prix dans bien des cas et, qu'à long terme, l'eau, les pipelines ou tout simplement le passage à d'autres sources d'énergie restreindront également cette position de quasi monopole. Ce pouvoir varie d'un pays à l'autre : en Europe occidentale, où les distances sont courtes et l'infrastructure routière de bonne qualité, les chemins de fer ont moins de pouvoir monopolistique qu'en Russie, par exemple. Il n'en reste pas moins qu'il est possible de tirer une certaine rente de monopole de ce marché, et de l'utiliser pour le financement des coûts fixes. Cela peut être avantageux pour le système ferroviaire et, dans certains cas, constituer un avantage net pour l'économie. Par contre, cette rente peut aussi aller soutenir des activités ferroviaires inefficaces. C'est à ce niveau qu'une intervention réglementaire peut se révéler nécessaire.
- **Trafic moins intensif de pondéreux et de cargaisons diverses.** Ce marché est généralement caractérisé par une âpre concurrence du transport routier (à l'exception notable du marché russe). De ce fait, une intervention réglementaire ne s'impose pas dans les mêmes proportions, la concurrence sur le marché ferroviaire perdant de son importance en tant que facteur d'efficacité. L'innovation en matière de réduction de coûts – en particulier pour le classement des wagons – est essentielle à la croissance sur ce marché mais, en l'absence de différenciation des prix sous une forme ou sous une autre (en forçant les prix à la baisse sur les marchés les plus sensibles à cet égard), le rail pourrait se trouver dans l'incapacité de rivaliser avec la route sur certains segments de ce marché.
- **Trafic en conteneurs.** Ce marché tend à se concentrer dans les ports. Les économies d'échelle qu'autorisent les chemins de fer leur confèrent un avantage sur le plan technique mais, comme la concurrence du transport routier est vigoureuse, le besoin d'une intervention réglementaire est moins impératif.
- **Biens de grande valeur.** Pour l'acheminement de cargaisons volumineuses sur des itinéraires fixes, le rail a montré qu'il rivalisait efficacement avec la route, même pour les livraisons aux entreprises opérant en flux tendu, et notamment lorsqu'il s'agit de la livraison de pièces aux usines automobiles ou le transport d'automobiles (par exemple, la filiale STVA de la SNCF transporte 4 millions de véhicules par an en Europe par route et par rail, le nombre de mouvements de wagons atteignant 1 500 par jour entre 470 destinations différentes). La concurrence intermodale demeure vive, ce qui atténue la nécessité d'une intervention réglementaire.
- **Trafic interjuridictionnel.** Le transport international ou inter-États à travers différentes juridictions réglementaires et sur les voies de différentes sociétés ferroviaires pose une série de questions en ce qui concerne la compatibilité des régimes réglementaires et les obstacles limitant l'accès au marché, ainsi que des questions techniques concernant l'interopérabilité. Si la discrimination fondée sur des caractéristiques économiques peut améliorer le bien-être de la collectivité, celle qui est fondée sur la nationalité ou l'origine géographique est éminemment dommageable pour l'efficacité et la compétitivité du secteur.

Ces distinctions peuvent servir à mieux cibler l'intervention réglementaire dans les domaines où elle est indispensable.

Structure et réglementation du secteur ferroviaire

L'examen de la réglementation des chemins de fer ne doit pas être dissocié de celui de la structure de ce secteur dans la mesure où le besoin de réglementation dépend en partie de cette structure ainsi

Tableau 1. **Propriété, séparation de l'infrastructure et de l'exploitation et accès aux voies dans différents pays**

Propriété et séparation de l'infrastructure	Libre accès	Accès libre mais limité ¹	Pas de liberté d'accès
Sociétés privées distinctes	Royaume-Uni Victoria (Australie) ²	–	Japon ³
Entreprises publiques distinctes	Suède Roumanie Nouvelle-Galles du Sud et desserte inter-États (Australie)	–	France
Filiale d'une holding commune appartenant à l'État	Allemagne Pays-Bas Pologne	–	–
Entreprise publique à intégration verticale	Italie République tchèque Queensland (Australie)	–	–
Sociétés privées à intégration verticale	Australie-Méridionale	États-Unis Canada Australie-Occidentale ⁴	Nouvelle-Zélande

1. On entend par « limité » le fait que l'accès n'est accordé que dans certaines conditions, par exemple s'il est imposé par le régulateur (États-Unis ou octroyé à des clients qui se trouvent à une distance donnée d'une autre ligne ferroviaire (Canada)).

2. Les voies continuent d'appartenir à l'État.

3. Seule JR Freight a accès au réseau des sociétés de transport de voyageurs. Elle utilise aussi son propre réseau.

4. Trafic inter-États uniquement.

que du degré de concurrence ou de la politique menée pour introduire cette pratique. En outre, la réglementation peut avoir des incidences sur la structure. En dépit de caractéristiques économiques sous-jacentes communes, l'organisation structurelle et la réglementation du transport ferroviaire de fret varient fortement d'une région à l'autre. Pour déterminer la structure et le cadre réglementaire du secteur du transport ferroviaire de marchandises, les conditions géopolitiques et le rapport entre transport de fret et transport de voyageurs demeurent, dans nombre de pays, au moins aussi importants que les facteurs économiques.

Le tableau 1 illustre la situation qui prévaut actuellement dans un certain nombre de pays, s'agissant :

- De la séparation entre infrastructure et exploitation (aspect essentiel de la structure du secteur).
- Des dispositions juridiques concernant l'accès à l'infrastructure (question de réglementation).

L'examen de la question de la propriété ne peut être dissocié de celui de la séparation étant donné que, par exemple, lorsque le secteur regroupe plusieurs entreprises publiques distinctes, celles-ci ont toutes le même propriétaire (l'État), ce qui n'est pas le cas lorsqu'il compte plusieurs sociétés privées distinctes. L'autonomie de ces entreprises distinctes risque d'en pâtir.

Le tableau 1 montre que, tant les régimes d'accès totalement libre que les régimes fermés peuvent se combiner avec toute une gamme de modèles de structure. Par ailleurs, le régime d'accès libre mais limité n'est pratiqué que lorsqu'il existe des entreprises privées à intégration verticale. Ce type de régime est associé à une réglementation plutôt légère, l'autorité de réglementation n'intervenant que dans les cas où il est fait appel d'une proposition de fusion. Dans l'UE et en Australie, le régime de libre accès n'a été imposé que récemment. L'accès par des sociétés externes y est moins développé qu'en Amérique du Nord où, traditionnellement, les entreprises privées à intégration verticale se sont accordées mutuellement l'accès à leurs voies.

Dans tous ces modèles, le principal enjeu de la définition d'un cadre réglementaire consiste à gérer efficacement les risques d'abus de position monopolistique tout en évitant les interventions qui risqueraient d'entraver le fonctionnement du marché ferroviaire du fret. Il convient de mettre en balance les risques d'une intervention excessive et ceux d'une intervention trop légère de manière à maximiser les avantages pour l'ensemble de l'économie.

Monopoles

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles les chemins de fer ont toujours été considérés comme des monopoles naturels :

- Ils se caractérisent par des besoins considérables d'investissement en capital, d'une part pour l'infrastructure (voies et signalisation) et d'autre part pour le matériel roulant.
- Les coûts irrécupérables représentent un très fort pourcentage des coûts totaux de la partie infrastructure.
- Ils permettent d'importantes économies de densité :
 - au niveau des infrastructures : par exemple, le passage d'une voie simple à une voie double quadruple la capacité sans même doubler les coûts ;
 - au niveau de l'exploitation : il est possible de réaliser des économies de densité en mettant en circulation des trains plus longs et plus lourds et en multipliant les connexions directes.

Ces caractéristiques économiques supposent des coûts décroissants – condition du monopole naturel – de sorte qu'une seule entreprise est en mesure de fournir des services ferroviaires sur un réseau particulier à moindre coût que deux entreprises ou plus. Ces caractéristiques de monopole ont conduit les pouvoirs publics à intervenir lourdement par le biais de la réglementation ou par la nationalisation.

Les économies de gamme peuvent aussi être importantes dans les entreprises de chemin de fer intégrées où transport de voyageurs et gestion des voies sont intégrés au transport de fret.

Comme on l'a vu précédemment, sur la plupart des marchés de transport de marchandises, les autres modes de transport livrent au rail une âpre concurrence. Dans certaines situations, il existe bien un potentiel d'abus de position monopolistique, quoique le risque varie d'un pays à l'autre et d'un type de marchandise à l'autre. Lorsque la concurrence est peu active et qu'une compagnie ferroviaire peut à elle seule influencer sur le prix du transport ferroviaire (autrement que par une augmentation de la productivité), une intervention pour prévenir toute tarification abusive peut se justifier. De même, une intervention est nécessaire dans le cas où il y aurait collusion entre des cartels d'entreprises ferroviaires pour influencer sur les prix. Aussi, les pouvoirs publics ont-ils toujours eu tendance à réglementer la totalité des transactions opérées sur tous les marchés de transport ferroviaire pour prévenir ce type d'abus. Cependant, l'intervention peut prendre des formes beaucoup plus subtiles et précises, et ne cibler que les marchés ayant effectivement besoin d'une protection contre les abus monopolistiques.

Divers gouvernements ont établi une distinction entre différents types de marché des transports ferroviaires afin de les soumettre à des niveaux de réglementation adaptés. Ainsi, aux États-Unis, le Surface Transport Board (STB) a recours à une stratégie réglementaire très fortement ciblée. Il peut intervenir pour fixer des plafonds aux tarifs marchandises en cas de litige entre l'expéditeur et l'entreprise ferroviaire, mais plus de la moitié du trafic total échappe entièrement à cette réglementation au motif que ce trafic concerne des produits et des itinéraires où la concurrence s'exerce de façon adéquate.

Séparation de l'infrastructure

En Amérique du Nord, il existe entre les entreprises ferroviaires une certaine concurrence dans les marchés de transport de fret, ainsi que le montrent les chapitres sur les États-Unis et le Canada. Dans les autres régions, ce type de concurrence est rare. Les réformes de la réglementation menées récemment en Europe et en Australie ont permis de dissocier l'infrastructure de l'exploitation, et se sont efforcées d'introduire un certain degré de concurrence « sur les rails » pour le transport de marchandises par la création des droits non-discriminatoires d'accès aux infrastructures, suivant une logique selon laquelle l'exploitation est contestable, mais pas l'infrastructure.

La séparation verticale devrait en théorie réduire la tâche centrale de réglementation et la limiter au contrôle de la situation de monopole naturel du fournisseur de l'infrastructure, et permettre à la concurrence de jouer au niveau de l'exploitation. Mais il faut alors mettre en place de nouvelles formes de réglementation pour encadrer la tarification de l'infrastructure et l'investissement dans ce domaine, et déterminer les conditions d'accès.

Imposer une réglementation aux gestionnaires d'infrastructure s'est révélé être une tâche ardue. Lorsque la demande augmente et qu'il leur faut gérer la congestion, les entreprises d'infrastructure ferroviaire, fortes de leur situation de monopole naturel, trouvent plus facile d'accroître leurs recettes en optant pour une hausse des prix qu'en développant leur capacité. Toutefois, aucun régime satisfaisant d'incitations visant spécifiquement l'infrastructure n'a encore vu le jour. Il ne faudrait pas conclure à l'impossibilité d'élaborer un régime efficace. A cet égard, les tentatives de renforcement du régime de réglementation menées actuellement au Royaume-Uni (dont la description figure dans le chapitre sur ce pays), pourraient être couronnées de succès. Néanmoins, les observations faites jusqu'à présent conduisent à penser qu'il est sans doute plus difficile, à certains égards, d'élaborer un régime de réglementation efficace à l'intention de gestionnaires d'infrastructure totalement indépendants de la partie exploitation que pour des chemins de fer à intégration verticale. La séparation verticale entraîne par ailleurs d'autres coûts, dont une augmentation du coût des transactions et une diminution des économies de gamme.

Certains aspects de la gestion des infrastructures peuvent être contestables, même sans séparation verticale. La plupart des entreprises de chemin de fer font appel à des entreprises pour les grands projets de construction et de remise en état et, dans certains pays (le Royaume-Uni, par exemple), l'entretien est externalisé. Cette méthode présente l'avantage de créer des pressions concurrentielles qui forcent les coûts d'infrastructure à la baisse. En revanche, elle présente une limite, à savoir que le propriétaire de l'infrastructure, qui est en situation de monopole, n'est pas lui-même exposé aux pressions de la concurrence, et peut ne pas répercuter sur les usagers les économies de coûts ainsi réalisées.

Concurrence

Nombre de gouvernements s'efforcent d'encourager la concurrence entre les opérateurs ferroviaires en place ou celle qui est faite par les nouveaux opérateurs pour améliorer les prestations en termes de qualité, de vitesse et de fréquence, d'itinéraire, ou d'autres innovations. Leur objectif est de faire en sorte que les nouveaux entrants développent de nouveaux marchés et/ou exercent, par le biais de la concurrence ou de la menace d'une concurrence potentielle, une pression à la baisse sur les prix pratiqués sur les marchés existants.

Les opérateurs en place prétendent parfois que cette stratégie entraîne un phénomène d'« écrémage » ; autrement dit, que les nouveaux venus vont chercher à se placer dans les segments les plus rentables du marché (le transport du charbon par exemple), compromettant ainsi la rentabilité des activités des opérateurs en place. D'autres prétendent que, par contrecoup, la viabilité de l'ensemble des services du réseau existant s'en trouvera menacée et que le picorage risque :

- De conduire l'opérateur en place à réduire ses investissements (principal argument avancé par les détracteurs de la liberté d'accès aux États-Unis).
- D'augmenter le besoin de soutien financier public.
- D'aboutir à la fermeture des services les moins rentables par l'opérateur en place.

Les arguments qui s'opposent à la liberté d'accès sont peut-être valables pour :

- Les chemins de fer à intégration verticale, qui doivent faire face aux coûts fixes élevés de l'infrastructure.
- Les transports de voyageurs à forte composante de service public, offrant des dessertes à horaires réguliers, pour lesquels le coût marginal de réponse à une augmentation de la demande est faible, les nouveaux concurrents ayant par ailleurs la possibilité d'insérer leurs services juste avant ceux des titulaires.

Pour l'essentiel, les problèmes se posent parce que le picorage restreint les possibilités de discrimination par les prix exercée par une entreprise ferroviaire en place, qui est contrainte de recouvrer une plus forte proportion des coûts, ce qui relève la tarification à un niveau dépassant celui qui serait efficient (c'est-à-dire, le niveau des coûts marginaux). Si l'entreprise en place était en mesure de pratiquer des prix efficients, le problème du picorage ne se poserait pas (se reporter, pour plus de détails, au chapitre sur la concurrence intermodale et les redevances d'utilisation de l'infrastructure).

Toutefois, ces objections contre le libre accès ont moins de poids quand il s'agit de services de transport de fret à séparation verticale, dans la mesure où, à elle seules, ces activités (c'est-à-dire tout ce qui n'est pas fourniture d'infrastructure) ne permettent pas de réaliser des économies d'échelle ou de densité dans les mêmes proportions. Il est probable que les avantages tirés de la concurrence pèsent sur les pertes d'économies d'échelle dans les activités de transport de fret à séparation aussi bien verticale qu'horizontale (et les problèmes de récupération des coûts se posent pour les activités scindées de gestion de l'infrastructure).

Sur le plan de l'exploitation, les subventions croisées dont les services voyageurs bénéficient de la part des services marchandises – qui sont pratique courante dans les pays devenus récemment Membres de la CEMT – doivent cesser avec l'instauration de droits d'accès pour les nouveaux entrants. Sinon, la solvabilité des opérateurs historiques s'en trouvera compromise de manière inéquitable, car les nouveaux entrants offrant des services de fret n'auront pas à supporter le coût de la subvention aux services voyageurs. C'est pourquoi, dans les pays d'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants, il est essentiel de procéder à la séparation comptable des services voyageurs et marchandises (tant des bilans que des comptes de résultats) au moment d'adopter les droits d'accès. La séparation organisationnelle accroîtrait encore plus la transparence nécessaire pour supprimer les subventions croisées.

Les autorités chargées de la réglementation devraient surveiller l'évolution de la concurrence et seront peut-être amenées à intervenir activement pour la promouvoir. Toutefois, les possibilités de recourir à la concurrence comme instrument de réglementation dépendent de la structure du secteur. Promouvoir la concurrence entre entreprises ferroviaires de fret à intégration verticale (stratégie adoptée par les États-Unis) est peut-être une solution moins coûteuse que la séparation verticale quand on cherche à limiter le pouvoir des monopoles. Pourtant, ce modèle risque d'être difficile à appliquer dans de nombreuses régions d'Europe, si ce n'est dans toutes, en raison :

- De la prédominance des services voyageurs, lesquels, dans le modèle américain, emprunteraient des voies appartenant à des entreprises de transport de fret.
- Du mode de propriété actuel des voies, calqué sur les frontières nationales, et qui, s'il n'est pas modifié, limitera la concurrence à celle que se livreront les différentes entreprises de fret nationales.

Pour promouvoir la concurrence dans un système ferroviaire à séparation verticale, il est nécessaire de niveler le terrain sur lequel jouera la concurrence entre opérateurs en place et nouveaux arrivants, surtout au début. Ceci demande l'établissement de droits d'accès qui peuvent être exercés d'une manière non discriminatoire afin d'assurer que les opérateurs en place ne peuvent pas créer des obstacles à l'accès aux infrastructures, notamment les rails, les têtes de station, les centres de triage ou aux locomotives, aux équipages, au matériel roulant, aux stations de maintenance et aux autres services annexes essentiels.

La séparation totale des comptes entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation est un préalable à l'équité de la concurrence dans ce modèle. Cette exigence figure déjà dans les règlements de l'Union européenne (directives 91/440/CEE, 95/18/CE et 95/19/CE). Les amendements de ces directives actuellement examinées vont plus loin et prévoient de retirer aux opérateurs en place le pouvoir de décider de l'attribution des sillons. Des agents totalement indépendants de tout opérateur de transport ferroviaire de marchandises sera juridiquement responsable de l'affectation de la capacité et de l'attribution des sillons – même si les tâches détaillées de la planification des horaires et de la gestion opérationnelle courante du trafic ferroviaire (lequel, inéluctablement, ne peut pas toujours suivre les horaires prévus et s'en écarte parfois sensiblement) pourraient être externalisées et confiées à la direction chargée des infrastructures d'une entreprise verticalement intégrée ou d'un groupe d'entreprises dans le cadre d'un holding. Les opérateurs en place auront ainsi moins de possibilités de s'opposer à l'arrivée de nouveaux concurrents et d'avoir un accès privilégié aux informations.

Toutefois, le fait de fragmenter les activités pour faire naître la concurrence peut aussi provoquer une hausse des coûts. Au Royaume-Uni, au tout début de la phase de privatisation, on avait fortement mis l'accent sur l'instauration de la concurrence entre opérateurs ferroviaires. Il avait été prévu de répartir les activités principales de transport de marchandises entre trois sociétés et les services voyageurs entre

25 concessionnaires. Dans la pratique, la loi du marché en a décidé autrement. Au moment de la cession, il ne s'est trouvé qu'un seul acheteur pour les trois sociétés de transport. Cet acheteur a d'ailleurs, depuis, racheté tous les autres services de transport de marchandises à l'exception de ceux spécialisés dans le transport en conteneurs. Ce constat conduit à penser que, sur de nombreux marchés qui n'atteignent pas pour le moins une certaine envergure, il n'y a de place que pour un seul opérateur car les économies d'échelle et de gamme offertes par ce modèle permettent au producteur unique d'assurer les services ferroviaires de manière particulièrement économique.

Cependant, cela n'exclut pas pour autant que de nouvelles entreprises efficaces apparaissent par suite de la réforme de la réglementation visant à encourager l'implantation de nouveaux entrants, en particulier dans des domaines où les opérateurs en place ne sont pas efficaces – en général, à cause de certains facteurs en partie indépendants de leur volonté, par exemple les rigidités des structures de l'emploi. De nouveaux entrants qui acheminent des quantités non négligeables de marchandises ont commencé à opérer en Allemagne et en Scandinavie, des opérateurs efficaces se sont introduits sur les marchés inter-États en Australie dans des créneaux spécialisés et offrent des services innovants, et l'exploitation concurrentielle de lignes secondaires, qui est généralisée en Amérique du Nord, existe aussi dans plusieurs pays européens. Il conviendrait en outre de ne pas sous-estimer l'influence de la concurrence intramodale, qui incite les entreprises ferroviaires en place à mobiliser leurs ressources.

Alliances et fusions

Depuis la déréglementation intervenue dans les années 80, les fusions ont constitué l'une des caractéristiques dominantes de la transformation du secteur ferroviaire aux États-Unis. Elles lui ont conféré une structure plus efficace, en permettant la baisse des coûts par la suppression de capacités qui faisaient double emploi et la réduction des frais généraux. Mais surtout, les services se sont améliorés parce que les opérateurs fusionnés ont pu offrir un service sans rupture. Les fusions ont effectivement renforcé le pouvoir de marché de certaines entreprises ferroviaires en réduisant le nombre de concurrents. On aurait pu s'attendre que cette évolution se traduise par la pratique de tarifs excessifs sur certains marchés, mais cela ne semble pas être le cas dans des proportions sensibles, étant donné la faiblesse des taux de rentabilité que connaît le secteur aux États-Unis (en dépit de l'augmentation rapide de la productivité) et la baisse des tarifs d'environ 50 %, en moyenne, intervenue depuis la déréglementation.

Il importe d'analyser les fusions entre entreprises de chemin de fer afin de déterminer si les gains potentiels en termes d'économies sur les coûts compensent ou non la perte d'incitation à l'efficacité que créerait la concurrence. Il existe sans doute de meilleures méthodes pour préserver la concurrence que d'interdire une fusion. À cet égard, l'autorité de réglementation du secteur aux États-Unis (Surface Transportation Board-STB) adopte en règle générale une autre méthode en exigeant :

- La cession à des tiers des lignes desservant les marchés sur lesquels les entreprises qui fusionnent ont rivalisé.
- L'octroi à des tiers d'un droit d'accès aux voies de l'entreprise née de la fusion.

À l'avenir, les fusions visant la création d'entreprises ferroviaires transnationales susciteront vraisemblablement moins d'objections de la part des chargeurs et des instances réglementaires qu'une fusion entraînant un monopole dans une région du pays. Cela s'explique par le fait qu'en cas de fusion d'entreprises de différentes régions du pays, les avantages pour les chargeurs de n'avoir affaire qu'à une seule et unique entreprise assurant le service de bout en bout priment sur l'éventuelle perte d'efficacité liée à une moindre concurrence. L'instance de réglementation a réussi à trouver l'équilibre entre le développement de services sans rupture et la concurrence appropriée en exerçant ses pouvoirs pour imposer des cessions d'éléments du réseau ou des droits de circulation (d'accès) dans des secteurs d'activité précis affectés par la fusion pour lesquels une concurrence moins intense pourrait avoir une grande incidence.

On voit donc que, si l'imposition de droits d'accès améliore l'efficacité par le biais de la concurrence, les fusions peuvent le faire à la faveur des économies d'échelle et d'un service sans rupture. Le projet de directive et les révisions des directives dont le principe a été retenu par le Conseil de l'UE en

³⁶

décembre 1999, couvrent les droits d'accès internationaux mais les autorités chargées de la concurrence, tant dans les États membres qu'à l'UE (ainsi que les instances de réglementation du secteur ferroviaire, le cas échéant) auront à jouer un rôle décisif dans la détermination des conditions préalables à l'approbation des fusions. Il faut élaborer au niveau européen une politique explicite en matière de fusions et, en particulier, à l'égard des obligations de cession de certains actifs des entreprises fusionnées pour favoriser la concurrence. Ce type de conditions préalables pourrait servir à préserver la concurrence sans empêcher des fusions qui apportent des améliorations structurelles au secteur et procurent, de ce fait, des avantages au plan des services internationaux.

Il importe peut-être davantage que le service soit sans coupure au niveau des infrastructures qu'au niveau de l'exploitation même des activités fret. L'Union européenne s'attaque, en partie, à l'intégration des infrastructures dans le cadre de son projet de directive de 1999 relative à l'interopérabilité, qui vise principalement à assurer une meilleure harmonisation des normes techniques et des procédures d'exploitation par le biais d'une surveillance réglementaire. L'initiative relative aux corridors transeuropéens de fret ferroviaire cherche à stimuler le resserrement des liens commerciaux entre les gestionnaires des infrastructures et a permis de progresser vers la mise en œuvre de sillons internationaux plus rapides pour le fret et de « guichets uniques » pour les clients sur un certain nombre d'itinéraires. Cela ne suffira peut-être pas, cependant, pour empêcher que subsistent des obstacles à l'utilisation plus rationnelle des infrastructures que les opérateurs de fret, même après avoir fusionné, ne pourront pas surmonter. Il importe d'étudier plus à fond les moyens de favoriser une intégration commerciale plus poussée de la gestion des infrastructures en Europe.

Incidences du transport de voyageurs sur le transport ferroviaire de marchandises

Le transport ferroviaire de voyageurs est susceptible de compliquer la réglementation des services de fret essentiellement de deux manières. Tout d'abord, ainsi qu'il a été signalé plus haut, les rentes de monopole qui découlent du transport de marchandises continuent d'être utilisées pour combler le déficit des services voyageurs en Europe centrale et orientale, en Russie et dans les nouveaux États indépendants. Cette pratique grève le budget des opérateurs en place, qui relèvent alors les coûts de leurs services de fret. Si l'on accordait le libre accès à d'autres opérateurs, ceux-ci n'auraient pas à prendre en charge ce fardeau et se trouveraient donc injustement avantagés.

La suppression des subventions horizontales est en partie une décision d'ordre politique. Toutefois, l'augmentation de la transparence découragera cette pratique. Le minimum serait, pour les services de transport de fret, de tenir une comptabilité à part par rapport aux transports voyageurs, ainsi que le propose le projet de directive de l'UE remplaçant la directive 95/19/CE dont le principe a été retenu par le Conseil de l'UE en décembre 1999. La création d'entreprises de fret distinctes ne pourra qu'accroître davantage la transparence.

Deuxièmement, les services voyageurs peuvent aussi avoir une incidence défavorable sur les services marchandises, les trains de voyageurs ayant généralement priorité dans l'attribution des sillons. Il s'agit là d'un problème sérieux, qui touche les tronçons encombrés des réseaux européens, en particulier au voisinage des grands centres urbains où les trains de marchandises sont interdits d'accès à certains moments clés de la journée. Si la préférence est accordée aux services voyageurs, c'est en partie parce qu'ils attirent davantage de soutien financier public. Dans les décisions de répartition, il est rare que l'on s'attache à calculer la valeur relative, en termes de bien-être global de la collectivité, de l'attribution des sillons aux trains de voyageurs par rapport aux trains de marchandises. Aussi, les décisions des organismes indépendants d'attribution des sillons, tels que les envisagent les amendements à la directive de l'UE, devront-elles être prises en toute transparence, en tenant compte de ces valeurs relatives.

La gravité de ces problèmes est inhérente aux caractéristiques techniques des chemins de fer. La capacité de charge d'une ligne ferroviaire est fonction du nombre de voies existant sur un tronçon, de la vitesse moyenne des trains, de la configuration, des systèmes de signalisation et de sécurité, de la longueur des trains, etc. Mais, par dessus tout, c'est la conjugaison entre la vitesse des trains et l'ordre précis dans lequel ils circulent qui est déterminante. Par exemple, sur une ligne principalement affectée aux trains à grande vitesse, le fait d'ajouter un train de marchandises supplémentaire, plus lent, peut

priver de sillons plusieurs trains de voyageurs à grande vitesse. Il est possible d'optimiser la capacité en regroupant des trains circulant à des vitesses voisines, et en faisant suivre une série de trains rapides de voyageurs par une série de trains de marchandises plus lents. Toutefois, cette méthode est contraire au principe consistant à assurer aux voyageurs un bon service de trains bien espacés dans le temps, circulant à intervalles réguliers. L'interaction entre trains circulant sur des itinéraires différents ou avec des points de départ et de destination différents complique encore les choses. On en conclura que l'incidence de l'ajout d'un train d'un type donné sur les sillons également attribués à d'autres trains différera considérablement en fonction de la composition précise du trafic sur la ligne. En même temps, suivant qu'elle est considérée du point de vue des exploitants ferroviaires commerciaux ou de celui des organismes publics fournissant des services à la collectivité, la valeur d'un sillon horaire différera considérablement dans le temps et dans l'espace⁶. Il semble essentiel d'accorder la place voulue aux négociations (au lieu de recourir à des formules purement fondées sur la réglementation) pour faire apparaître la valeur relative⁷.

Propriété

La plupart des entreprises ferroviaires ont débuté sous forme d'entreprises privées. A la suite des crises financières, en particulier celles découlant des deux Guerres mondiales et de la dépression des années 30, de nombreux chemins de fer ont été nationalisés. L'amélioration de la réglementation des monopoles ferroviaires a généralement été reléguée au second rang dans les décisions de nationalisation. Dans certains pays, toutefois, la réglementation et/ou l'exploitation du pouvoir de monopole sont ensuite devenues la raison d'être du maintien des chemins de fer dans le secteur nationalisé.

Aux États-Unis, la réaction face au pouvoir monopolistique a été de réglementer les prix et les niveaux de service, tout en maintenant les entreprises de transport ferroviaire de marchandises dans le secteur privé. Dans les autres pays, l'appartenance au secteur nationalisé résulte dans une autorégulation de fait de la part des chemins de fer, sous la supervision des ministères des Transports (par opposition à l'application de codes publics par des autorités de réglementation indépendantes). Sur les réseaux nationalisés, les déficits sont devenus chroniques dans la plupart des pays, d'où un certain nombre d'initiatives prises pour réformer la réglementation.

La pression en faveur de la réforme des monopoles d'État s'est accrue au cours des années 80, à la suite d'une résurgence de la foi en la liberté des marchés et d'une compression des finances publiques consécutive aux années de faible croissance. La réduction du poids des dépenses d'infrastructure sur les budgets publics est devenue une priorité comme moyen à la fois de réduire au minimum les emprunts et de protéger les nouveaux investissements dans ce domaine. Par ailleurs, compte tenu de l'internationalisation de la recherche de fournisseurs de moyens de production, l'orientation nationale, qui va de pair avec l'appartenance au secteur nationalisé, a été de plus en plus perçue comme un handicap. Cette tendance a été renforcée par les bouleversements politiques, et plus particulièrement par l'avènement du marché unique des biens et des services dans l'Union européenne et l'effondrement du Rideau de fer.

En outre, l'appartenance au secteur public est de plus en plus perçue comme associée à un mauvais gouvernement d'entreprise. Dans une compagnie nationale de chemins de fer, les gestionnaires sont exposés à des pressions politiques difficilement conciliables avec leurs responsabilités commerciales. Les pouvoirs publics influencent les décisions prises dans de multiples domaines, d'où la difficulté de tenir ensuite les gestionnaires pour responsables des résultats obtenus à la suite de décisions prises sous l'influence de la puissance publique et, parfois, de groupements de travailleurs organisés.

C'est pourquoi même les gouvernements qui entendent maintenir les chemins de fer dans le secteur public s'efforcent d'accroître la séparation entre gestionnaires et Administration. Or, de tels changements dans les responsabilités de gestion ne pourront sans doute être efficaces que s'ils s'accompagnent d'un changement dans la répartition des risques, résultant soit de l'introduction de la concurrence, soit d'une puissante structure de réglementation fondée sur des incitations (voir la section intitulée « Incidences et problèmes » dans le chapitre sur le Royaume-Uni).

On a des raisons de penser que le transfert de la propriété des chemins de fer au secteur privé peut avoir des incidences considérables sur l'efficacité et la compétitivité des services ferroviaires,

³⁸

notamment lorsque la propriété privée est conjuguée à la déréglementation. Certaines recherches menées au Japon⁸ montrent que, dans ce pays, les chemins de fer privés sont plus efficaces que ceux du secteur public, car ils sont capables de fixer plus clairement leurs objectifs, sans ingérence des pouvoirs publics, et de se procurer des capitaux pour leurs investissements. Par ailleurs, un observateur japonais⁹ attribue pratiquement toutes les améliorations d'efficacité intervenues après la restructuration des chemins de fer nationaux japonais à la cession partielle au secteur privé. Les gestionnaires ont ainsi obtenu la liberté de poursuivre leurs objectifs de développement commercial et industriel indépendamment des bureaucrates, tout en se trouvant désormais dans l'impossibilité de recourir aux réglementations et aux subventions pour s'assurer des marchés.

Néanmoins, lorsque les infrastructures appartiennent au secteur privé et qu'il y a séparation des infrastructures et de l'exploitation, il est essentiel d'offrir des incitations contractuelles et réglementaires appropriées pour s'assurer que le volume des investissements sera optimal. On sait déjà que c'est là l'un des plus graves problèmes qu'a posé la démarche adoptée par les Britanniques pour la restructuration et la privatisation du secteur ferroviaire, et c'est peut-être l'un des plus difficiles à résoudre.

Concurrence intermodale et redevances d'utilisation de l'infrastructure

Distorsion de la concurrence intermodale

D'une manière générale, les transports ferroviaires de marchandises se heurtent à une vigoureuse concurrence de la part des autres modes, à savoir :

- Le transport routier, sur la quasi totalité des marchés.
- Les voies navigables et le cabotage (le cas échéant) pour le transport des produits en vrac.
- Le transport routier et le transport aérien pour le courrier et l'acheminement de colis.

Sur les marchés du fret, les distorsions de concurrence intermodale ont essentiellement deux origines : des réglementations discriminatoires et une tarification discriminatoire des infrastructures. Par le passé, dans un certain nombre de pays, le transport ferroviaire de marchandises était protégé par le biais de réglementations discriminatoires sur les marchés des produits en vrac comme les céréales et les produits de l'exploitation forestière. Les réglementations prenaient la forme d'interdiction du transport routier de certaines catégories de produits ou de charges, parfois dans le seul but de garantir des recettes aux entreprises de chemin de fer. C'est ainsi qu'en Nouvelle-Zélande, jusqu'à une date récente, le transport de marchandises devait obligatoirement s'effectuer par rail à partir d'une certaine distance.

Il subsiste encore des dispositions réglementaires imposant pour différents produits (certaines catégories de produits pétrochimiques par exemple) le transport par chemin de fer lorsque cela est possible, pour des raisons de sécurité publique. Même si les réglementations de cette nature ne provoquent pas toujours de distorsion de la concurrence, elles y contribuent dès lors que la gamme de produits visés est trop vaste. Toutefois, ces réglementations se font progressivement plus rares, et la tarification des infrastructures représente en la matière un problème nettement plus grave.

Défaillance des marchés et tarification de l'infrastructure

Quelle qu'en soit la cause, une distorsion ne peut se définir et se mesurer que par rapport à la définition d'un état d'équilibre des facteurs du marché. La théorie économique fournit un point de repère, « l'équilibre parfaitement concurrentiel » dans lequel le prix et la quantité des produits offerts sont tels que l'avantage social marginal résultant de la consommation de la dernière unité est égal à l'avantage social marginal résultant de la production de cette unité.

Les responsables de l'élaboration des politiques s'accordent généralement à reconnaître que, du moins dans les économies de marché des pays développés de l'OCDE, la plupart des marchés se rapprochent *suffisamment* des marchés parfaitement concurrentiels pour que rien ne justifie une intervention directe et détaillée des pouvoirs publics. C'est seulement lorsque les défaillances du marché sont systématiques et prévisibles, et atteignent des proportions si importantes qu'elles deviennent mesurables,

qu'ils ont tout intérêt à intervenir directement. Pour le reste, ils s'en remettent à la politique générale en la matière et aux mécanismes institutionnels pour remédier aux insuffisances de la concurrence à un moment donné.

Dans le domaine du transport, il est de fait que les marchés présentent des défaillances systématiques et prévisibles, importantes au point d'en être mesurables. Il y a deux raisons principales à ces défaillances :

- La mise à disposition d'infrastructures de transport se caractérise par des rendements d'échelle croissants, ce qui suppose des composantes significatives de monopole naturel, une seule entreprise étant capable de fournir la totalité des prestations requises tout en se montrant plus efficiente que plusieurs entreprises.
- L'utilisation des infrastructures de transport entraîne des coûts externes (coûts non compensés, imposés par une partie aux autres). Il s'agit notamment de la pollution atmosphérique et sonore, des accidents ainsi que des coûts marginaux externes résultant de la congestion créée par l'arrivée de nouveaux utilisateurs à tous les utilisateurs habituels chaque fois que l'infrastructure est utilisée à sa capacité optimale ou au-delà.

Ainsi, les caractéristiques techniques de la mise à disposition des infrastructures font que le coût social marginal du transport peut être considérablement *inférieur* à son coût moyen. Par ailleurs, les coûts externes résultant de l'utilisation des infrastructures font que le coût social marginal du transport peut aussi être considérablement *supérieur* à son coût moyen. Ces deux phénomènes n'étant pas nécessairement concomitants, ils ne s'annulent pas forcément. Comparativement, le premier est plus sensible pour les chemins de fer et les routes rurales, tandis que le second se fait surtout sentir pour les routes en milieu urbain.

En l'absence d'intervention des pouvoirs publics, le producteur privé ne continuera à approvisionner le marché que si ses recettes d'exploitation lui permettent de récupérer intégralement ses coûts de production, dont les coûts fixes, tout en lui assurant un bénéfice normal. Dans le même temps, il ne se souciera pas de récupérer les coûts externes qui ne sont pas directement à sa charge. Par conséquent, si les pouvoirs publics n'agissent pas pour remédier à ces deux types de défaillance du marché, les infrastructures existantes seront exploitées de manière inefficace avec, en particulier, une tarification excessive et une sous-exploitation des chemins de fer et des routes rurales, et une tarification insuffisante accompagnée d'une surexploitation des artères urbaines. D'où, à terme, un risque de se tromper dans les choix à opérer pour les différents investissements dans les capacités d'infrastructure. Pour prévenir l'apparition de pertes pour la collectivité, il est donc souhaitable que les pouvoirs publics interviennent dans la tarification des transports, pour garantir un prix qui maximise le bien-être, égal au coût social marginal ou proche de son niveau¹⁰.

Recouvrement des coûts et problèmes d'ordre financier

Étant donné que les coûts sociaux marginaux sont inférieurs au coût moyen du rail, la tarification basée sur ces coûts empêche de récupérer la totalité des coûts. Les pouvoirs publics doivent alors procéder à des transferts pour permettre au fournisseur de l'infrastructure d'équilibrer ses comptes. Des études économétriques¹¹ ont démontré que le coût social marginal des entreprises ferroviaires à intégration verticale se situe dans une fourchette de 60 à 70 % du coût moyen. Si l'exploitation est séparée de l'infrastructure, le coût social marginal de cette dernière, pris séparément, est encore inférieur à son coût moyen.

L'alignement des prix sur les coûts sociaux marginaux nécessite donc la mise en place d'une subvention. La question de savoir quelle est la meilleure manière d'obtenir des recettes pour financer les subventions requises relève d'une problématique différente. Pour l'essentiel, les recettes devraient être obtenues par le biais de taxes et de redevances ayant le minimum d'impact sur le bien-être de la collectivité, en commençant par une fiscalisation des externalités. Enfin, la concurrence pour l'obtention de fonds publics entre les chemins de fer et d'autres secteurs (santé, éducation, défense, etc.) est une autre question.

Il ne faudrait pas confondre ces types de transferts avec des aides de l'État ou des subventions qui faussent les échanges. Ils ne sont pas conçus pour compenser des performances médiocres, ni pour

⁴⁰

faciliter la transition pendant qu'une entreprise améliore ses résultats. Ces transferts sont une particularité permanente d'un réseau ferroviaire étudié pour maximiser le bien-être économique. L'ampleur du transfert dépend de la taille du réseau ferroviaire, laquelle est elle-même déterminée par le résultat cumulé des décisions d'investissement et de cessation d'activité. La qualité des analyses coûts-avantages sur la base desquelles sont prise ces décisions revêt donc une importance décisive. Or, dans l'évaluation, le principal déterminant est le calcul de la demande prévue qui découle des prix fixés au niveau efficient – c'est à dire au coût marginal. Les prix des autres services susceptibles de se substituer au rail – transports routier, maritime ou aérien – imposent des limites à la demande, mais celle-ci est également liée à l'utilité du transport en regard d'autres produits et services.

Il est possible que les gouvernements ne souhaitent pas réaliser les transferts financiers nécessaires, par exemple parce que des contraintes pèsent sur les finances publiques, ou qu'ils estiment difficile d'évaluer le niveau réel des coûts marginaux, ou encore parce qu'ils pensent que l'organisation du secteur conduit à prendre de mauvaises décisions. Certains gouvernements recherchent également par principe la couverture des coûts des infrastructures. Si les transferts requis pour améliorer l'efficacité ne sont pas disponibles, les entreprises ferroviaires devront adopter d'autres stratégies de tarification. La méthode la moins contraire à l'efficacité est celle de Ramsey, selon laquelle les tarifs sont fixés en fonction de la sensibilité aux prix de chaque client.

La discrimination par les prix est exercée, tant par des entreprises de chemin de fer d'État que par des entreprises ferroviaires privées, afin de recouvrer les coûts communs et fixes, et de nombreux régimes réglementaires autorisent cette discrimination, dans certaines limites, bien que l'application de la tarification Ramsey, qui est la plus indiquée, se soit généralement révélée trop compliquée dans la pratique¹². En conséquence, les entreprises ferroviaires récupèrent une plus forte proportion des coûts, mais au prix de pertes de bien-être général.

Dans le modèle américain de réglementation, on compte sur la concurrence pour limiter la discrimination par les prix exercée par les entreprises de chemin de fer. Le projet de texte de remplacement de la directive 95/19/CE exige que la redevance d'accès soit « fixée au coût directement imputable à l'exploitation du service des trains » (article 8.3). Il est possible d'imposer des réajustements à la hausse pour les différents segments du marché, soit à travers des contrats négociés individuellement, soit par un système de redevances fixes et variables, à condition que, dans les segments susceptibles de payer les coûts marginaux d'infrastructure, les services ne soient pas empêchés d'utiliser les capacités de ces infrastructures (article 9.1). Ces dispositions sous-entendent qu'il est permis de pratiquer une différenciation des prix fondée sur la tarification Ramsey-Boiteux. Il est toutefois difficile d'imaginer des cas où l'on pourrait obtenir un recouvrement intégral des coûts ou quelque chose d'approchant en procédant à des réajustements à la hausse sans que la demande en soit affectée.

Les subventions destinées à compenser le déficit par rapport à la couverture totale du coût des chemins de fer ne devraient couvrir que les coûts fixes et ne pas se reporter sur les coûts marginaux d'exploitation. Pour ce faire, il faut que les paiements destinés à compenser les obligations de service public, généralement pour les services voyageurs, soient séparés de manière claire et transparente des subventions générales accordées au titre des infrastructures.

Les modes de tarification actuellement pratiqués dans l'UE varient, comme on le verra plus bas dans le chapitre sur ce sujet. Le rapport NERA sur les redevances d'accès¹³ a regroupé les systèmes de tarification en trois catégories :

- La tarification fondée sur le coût marginal à court terme, qui a été adoptée en Suède, en Finlande, aux Pays-Bas et dans une large mesure au Danemark ; elle n'autorise qu'un recouvrement des coûts limité (en général entre 15 et 30 %).
- La tarification selon les coûts moyens ajustés, qui repose non pas sur les coûts marginaux mais sur les coûts moyens. Elle a été adoptée en Allemagne, en France, en Belgique, en Italie et en Autriche. Le degré de recouvrement des coûts qu'elle permet est généralement plus élevé que par la méthode fondée sur le coût marginal bien qu'il ne soit pas nécessairement égal à 100 %. Il arrive par conséquent que les redevances variables soient nettement supérieures au coût marginal, même pour le trafic sensible au prix, et que des redevances fixes soient également imposées.

- L'approche britannique, qui repose sur des accords d'accès négociés entre Railtrack – le propriétaire/gestionnaire privé de l'infrastructure – et les entreprises de transport de marchandises. Ces accords doivent être approuvés par le régulateur des chemins de fer dont la politique est la suivante : tout réajustement à la hausse par rapport au coût marginal ne doit permettre à Railtrack de recouvrer que la partie de ses coûts fixes imputable au fret, et les redevances ne doivent pas être excessives.

Les directives de l'UE exigent qu'il n'y ait pas de discrimination entre les opérateurs. La tarification au coût marginal répond à cette exigence. Les pays qui appliquent la tarification selon les coûts moyens ajustés ont également mis en place des structures qui visent à empêcher la discrimination :

- A l'égard des petits utilisateurs, en appliquant des redevances fixes uniquement pour la partie utilisée du réseau.
- A l'égard de nouveaux utilisateurs ou d'utilisateurs irréguliers, en leur offrant l'option d'une structure monôme ne comprenant que des redevances variables.

Si la tarification selon les coûts moyens ajustés peut créer des difficultés, c'est qu'il faut veiller à ce qu'un service capable de payer les coûts qu'il engendre soit en mesure d'avoir accès au réseau. Les États membres de l'UE qui l'ont adoptée devront peut-être réduire les redevances variables de façon que les prix du chemin de fer ne soient pas dissuasifs.

Selon l'approche britannique, les redevances variables restent très faibles jusqu'en 2001 et les redevances d'accès pour le fret sont négociées avec chaque opérateur. En vertu de la loi sur les chemins de fer, l'une des tâches qui incombe au régulateur, et qu'il doit prendre en compte pour approuver un accord d'accès, est de promouvoir l'utilisation des chemins de fer. Cette disposition est conforme à celle du projet de directive de l'UE, dont le principe a été retenu par le Conseil de l'UE en décembre 1999, selon laquelle les tarifs du transport ferroviaire ne doivent pas être dissuasifs. Cependant, le régulateur a également pour tâche de ne pas rendre indûment difficile pour Railtrack le financement de ses activités. C'est pourquoi il n'est pas impossible qu'en tentant de concilier au mieux ces deux impératifs, le régulateur soit amené à approuver des redevances d'accès risquant de nuire à la compétitivité du rail, et allant par le fait même à l'encontre des dispositions de la directive.

Si, par souci de conformité avec les exigences des directives de l'UE, les redevances d'accès sont fixées à un niveau proche de celui des coûts marginaux, l'écart entre coûts et recettes se creuse dans certains pays. Cette situation risque d'accentuer le problème de financement des chemins de fer à moins que les pouvoirs publics se montrent disposés à augmenter les subventions ou à accepter des fermetures de ligne.

L'application du principe de tarification au coût marginal pose des problèmes particuliers si l'on veut obtenir des fonds privés pour financer des infrastructures ferroviaires. Afin d'attirer les capitaux privés, il faudra :

- soit prévoir des exceptions permettant de percevoir des redevances d'utilisation plus élevées sur les infrastructures nouvelles, comme indiqué dans le projet de texte de remplacement de la directive 95/19/CE de l'UE ;
- soit compléter le financement privé de l'investissement par un concours financier du secteur public.

Autres aspects de la réglementation en matière de redevances d'infrastructure

La disparité considérable des redevances d'utilisation des infrastructures ferroviaires pratiquées par les pays de l'UE crée des difficultés dans la négociation du prix des mouvements internationaux de fret. Nombre d'enseignements peuvent être tirés du modèle adopté par les États-Unis, caractérisé depuis bien des années par l'existence d'un guichet unique pour la négociation des transports intercontinentaux. Les entreprises qui commercialisent les sillons disposent d'une grande liberté et d'une certaine latitude pour la fixation des redevances. A cet égard, une réglementation légère, reposant sur le principe de l'intervention uniquement sur appel, s'est révélée tout à fait satisfaisante.

Dans l'UE, une ancienne version d'une proposition de remplacement de la directive 95/19/CE, selon laquelle chaque gestionnaire d'infrastructure devait publier une liste des prix réglementés, a été remplacée par une stratégie plus souple qui prévoit que le gestionnaire :

- établit un chapitre sur les redevances et les systèmes de tarification en liaison avec les parties intéressées ;
- communique à l'organe de contrôle des informations sur la méthode d'établissement des coûts de revient qu'il utilise pour calculer les redevances d'utilisation de l'infrastructure.

La négociation des redevances d'utilisation est avantageuse car c'est un moyen de calculer la redevance sur la rareté des sillons à partir d'informations sur le volume de trafic et les caractéristiques des itinéraires. L'estimation de la valeur de rareté de certains sillons horaires exige que l'on dispose d'un moyen de faire apparaître la valeur qui leur est accordée par d'autres utilisateurs possibles, que ce soit des opérateurs privés ou des organismes publics souhaitant assurer des services collectifs aux voyageurs. Il serait possible de faire apparaître ces valeurs en mettant les sillons aux enchères, mais cette stratégie est difficile à appliquer du fait des multiples manières dont l'infrastructure peut être utilisée. Il est sans doute possible de proposer des combinaisons de sillons préétablies de manière à attirer des soumissionnaires différents. La méthode la plus commode semble consister à attribuer les capacités d'infrastructure par un processus itératif qui pourrait se dérouler de la façon suivante¹⁴ :

- Les opérateurs des chemins de fer feraient connaître leurs *desiderata*.
- Le gestionnaire de l'infrastructure utiliserait ces « demandes » pour préparer des combinaisons de sillons et de redevances.
- Des négociations seraient alors entreprises pour déterminer si les opérateurs sont disposés à payer plus pour obtenir de meilleures combinaisons de sillons, ou préfèrent renoncer à certains sillons en échange d'une réduction de leur redevance. Ces négociations porteraient aussi sur les investissements dans l'amélioration des capacités et le partage des coûts de développement.

Certains aspects de cette stratégie ont déjà été adoptés par le Royaume-Uni pour la répartition des capacités d'infrastructure.

Reproductibilité des modèles

L'expérience récente en matière de réforme de la réglementation décrite dans les chapitres ultérieurs du présent rapport concerne un certain nombre de grandes économies d'Europe, d'Amérique du Nord et du bassin du Pacifique. Chacun de ces chapitres expose des conclusions sur les atouts, les faiblesses et les défis de la poursuite des réformes. On trouvera ci-après une brève description des enseignements susceptibles d'être transposés d'un modèle de réglementation à l'autre.

La déréglementation des chemins de fer aux États-Unis a donné des résultats très positifs en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité du réseau ferroviaire, qui s'est accompagnée d'une baisse sensible des tarifs de fret ferroviaire. Ses atouts tiennent à ce qu'elle permet de mettre en place une organisation du secteur dans laquelle on peut tirer profit des économies d'échelle fondamentales des services ferroviaires, et d'éviter une action réglementaire interventionniste, lorsque cela est possible. C'est la concurrence entre entreprises de fret ferroviaire verticalement intégrées qui constitue la caractéristique essentielle du modèle retenu. Celui-ci sera toutefois difficile à appliquer ailleurs, à moins que les deux conditions suivantes soient réunies :

- La valeur économique des services voyageurs est infime en regard de celle du fret – si les services voyageurs sont de quelque envergure, ils ne devraient pas dépendre des opérateurs de fret verticalement intégrés pour l'usage des infrastructures, étant donné que leurs besoins sont différents et souvent contradictoires.
- La plupart des grands marchés de fret sont desservis par plus d'une ligne ferroviaire, ce qui permet aux entreprises ferroviaires d'opérer comme des entreprises de transport verticalement

intégrées – s'il n'existe pas de lignes en concurrence, les opérateurs concurrents devront emprunter les mêmes voies, ce qui n'est pas la norme aux États-Unis.

Il est rare de trouver ces conditions remplies simultanément ailleurs qu'en Amérique du Nord. Même dans l'ouest de la Russie, où des entreprises de fret ferroviaire verticalement intégrées pourraient se faire concurrence, l'importance des services voyageurs peut exclure la possibilité d'appliquer le modèle américain.

British Rail, avant sa restructuration en vue de la privatisation, avait mis au point en interne une variante du modèle américain adaptée à un trafic ferroviaire où les services voyageurs étaient prédominants, en mettant en place des opérateurs de transport de voyageurs verticalement intégrés. Cependant, chaque tronçon de voie aurait été contrôlé par « l'utilisateur principal » (c'est-à-dire l'opérateur qui aurait eu à l'emprunter le plus souvent) et d'autres opérateurs auraient pu s'en trouver lésés – en général, notamment des opérateurs de fret qui sont rarement les utilisateurs principaux.

Un moyen de reproduire le modèle américain consisterait à exploiter des lignes « réservées au fret » avec des entreprises de fret verticalement intégrées. Toutefois, bien que ce type de lignes présente des avantages dans les corridors à forte densité de trafic marchandises, il en découlerait sur la plupart des lignes des pertes d'économies d'échelle au niveau des infrastructures, surtout si des entreprises de fret verticalement intégrées étaient amenées à se concurrencer. Il est donc plus rentable, dans la plupart des corridors de presque tous les pays, que les trains de marchandises et de voyageurs circulent sur les mêmes voies, ce qui conduit à renoncer à cette possibilité.

Il est possible d'en conclure, par conséquent, que le modèle américain ne peut être reproduit que dans certaines conditions qui s'avèrent rarement remplies en dehors de l'Amérique du Nord. Cependant, ainsi qu'il a été signalé plus haut, l'expérience des États-Unis en matière de réglementation est riche d'enseignements pour la conception d'autres modèles.

Au sein de l'UE, la réforme de la réglementation a été notamment axée, dans un premier temps, sur la séparation verticale¹⁵ et l'adoption de droits d'accès pour certaines catégories d'activités de transport ferroviaire de marchandises. Les directives révisées (projets retenus par le Conseil en décembre 1999) sont plus précisément ciblées sur le principal problème qui se pose pour le transport international de marchandises – le morcellement du secteur du fait des frontières nationales. Il est désormais convenu de permettre à tout opérateur titulaire d'une licence au sein de l'UE l'accès au réseau principal¹⁶ de n'importe quel État membre de l'UE. Les pressions concurrentielles qui s'exercent sur les entreprises ferroviaires en place devraient ainsi s'intensifier, ce qui encouragera peut-être la formation de nouvelles alliances stratégiques, éventuellement par le biais de fusions. Celles-ci ont déjà commencé, avec la création de Railion (DB Cargo et NS Cargo), le rapprochement en cours de CargoSI avec les activités de fret de SBB et de FS, ainsi que d'autres initiatives. La création de ces opérateurs internationaux intégrés permettra d'assurer un service sans rupture aux clients, mais soulève des problèmes de concentration monopolistique.

Le modèle de l'UE semble la solution la mieux adaptée pour les régions composées principalement de petits pays entre lesquels les échanges sont importants. Dans ces pays, les avantages de l'intégration horizontale des activités transfrontières de fret devraient plus que compenser les inconvénients de la séparation verticale, à condition que l'intégration internationale se concrétise. Par conséquent, il y a de fortes chances, semble-t-il, pour que le modèle de l'UE cadre bien avec la situation de l'Europe centrale et orientale où, en règle générale, le trafic international est prépondérant. On peut toutefois prévoir des exceptions dans les pays où le trafic intérieur représente l'essentiel de la demande, par exemple la Pologne, auquel cas les avantages de l'intégration horizontale transfrontière importent moins. En de pareils cas, l'argument économique peut plaider en faveur de l'intégration verticale car les coûts de transaction et la perte d'économies de gamme résultant de la séparation peuvent l'emporter sur les avantages d'une concurrence accrue.

Le modèle australien actuel représente un compromis réussi entre les dispositions de libre accès des directives de l'UE et la souplesse du modèle américain. Outre les entreprises privées ou propres à chaque État, il comprend une entreprise ferroviaire inter-États qui a le droit de négocier l'accès aux réseaux d'un nombre d'États dans lesquels les structures et les régimes de réglementation sont très

¹⁴

divers. La législation fédérale exprime les obligations minimales liées aux régimes d'accès des États en des termes moins rigides que les directives de l'UE. En outre, les entreprises ferroviaires ont le droit de faire appel des décisions du gouvernement fédéral et des États devant les tribunaux. Il se peut que cette plus grande souplesse présente des atouts particuliers pour certains pays d'Europe centrale et orientale et les pays de l'ex-Union soviétique, où la part du rail et l'importance du fret par rapport au trafic voyageurs (en regard de l'UE), ainsi que la plus forte densité des réseaux (par rapport à l'Amérique du Nord) permettent d'envisager tout un éventail de stratégies.

Conclusions

Il n'existe pas de modèle unique de réforme de la réglementation susceptible d'être appliqué à toutes les entreprises ferroviaires. Il est probable que des marchés de transport ferroviaire différents exigent des formes de réglementation différentes pour que leur efficacité soit maximisée. En outre, la composition des marchés de services ferroviaires varie d'un pays à l'autre.

Quel que soit le modèle retenu, lors de la définition du cadre réglementaire, la tâche la plus ardue consiste à maîtriser efficacement les risques d'abus de monopole tout en se gardant de recourir à une intervention qui entrave gravement le bon fonctionnement du marché du transport ferroviaire de marchandises. Les risques de réglementation excessive ou insuffisante doivent être équilibrés de façon à maximiser les avantages pour l'économie dans son ensemble.

La principale conclusion à tirer du présent rapport est qu'il faut créer ou favoriser une structure du secteur ferroviaire qui, tout en empêchant la mise en place de marchés captifs ou les abus qui en découlent, assure l'équilibre nécessaire entre :

- L'amélioration des services à la clientèle et la réalisation d'économies d'échelle dans la circulation de marchandises par le biais de regroupement au niveau international.
- L'instauration de la concurrence intramodale pour conforter et stimuler l'innovation, une meilleure maîtrise des coûts et la qualité du service.

Il est indispensable d'élaborer une politique explicite au niveau européen concernant les fusions et les acquisitions qui compromettent sérieusement la concurrence afin de donner des orientations aux autorités nationales et communautaires chargées de la concurrence. Il importe particulièrement de définir les conditions requises en cas de cessions d'actifs des entreprises fusionnées, plutôt que d'invalider des fusions qui posent problèmes, ainsi que de concevoir une politique à l'égard des entreprises qui bénéficient d'une protection sur leur marché national mais cherchent à s'introduire sur les marchés ou acquérir des entreprises dans d'autres pays où il n'existe pas d'obstacles à l'entrée.

La déréglementation des chemins de fer à laquelle ont procédé des pays aussi différents que les États-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande donne à penser que des régimes de réglementation relativement peu contraignant donnent de meilleurs résultats qu'une réglementation normative détaillée pour parvenir à l'équilibre approprié entre les objectifs susmentionnés. S'agissant, en particulier, du transport ferroviaire de marchandises, le bilan en Amérique du Nord amène à considérer qu'une stratégie efficace pour améliorer les performances consiste à limiter l'intervention plus poussée aux cas de figure suivants : lorsqu'un recours est présenté devant les autorités réglementaires par une partie lésée ; ou bien lorsque des entreprises ferroviaires souhaitent procéder à une fusion et qu'il faut préserver le jeu de la concurrence. Dans les régions où il n'y a guère de concurrence entre entreprises ferroviaires, l'intervention sera toutefois nécessaire là où les opérateurs historiques peuvent mettre des entraves à l'exercice du droit d'accès.

Au sein de l'UE et dans d'autres régions, l'intervention a notamment imposé la séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des trains. La réglementation d'entreprises séparées verticalement en charge de l'infrastructure s'est révélée une tâche ardue, par exemple au Royaume-Uni, et il reste à trouver des régimes d'incitations satisfaisants pour ces entreprises. On ne saurait affirmer pour autant qu'il est impossible de concevoir des régimes donnant de bons résultats mais, à certains égards, il sera peut-être plus difficile d'élaborer un régime de réglementation efficace pour les gestionnaires des infrastructures après la séparation que pour des entreprises ferroviaires verticalement intégrées.

Dans les cas où il y a eu séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, les redevances d'utilisation des infrastructures sont soumises à réglementation et on a généralement choisi de s'aligner sur le coût marginal social comme point de départ pour déterminer les niveaux de redevances applicables au transport de marchandises. Cependant, selon certaines études¹⁷, la fixation de ces redevances en fonction du coût marginal social ne permettra de recouvrer que 60 % ou moins des coûts totaux d'infrastructure. Pour combler le déficit, plusieurs solutions sont possibles, depuis la subvention d'État correspondant à l'intégralité des sommes à recouvrer jusqu'à divers régimes de tarification permettant de couvrir les coûts totaux, mais au prix d'une moindre efficacité des redevances d'usage des infrastructures.

Notes

1. Professeur John Kay, *Efficacité et recours aux capitaux privés pour la fourniture d'infrastructures*, dans *Politiques d'infrastructures pour les années 90*, OCDE 1993.
2. Ce qui est considéré comme étendue optimale du réseau dépend pour beaucoup du point de vue de l'intéressé. Dans une perspective purement commerciale (qui demande une couverture totale de coûts et des retours sur investissement raisonnables) l'optimale sera considérablement réduite par rapport à la taille quand la première préoccupation est de maximiser le bien-être économique de la collectivité. Dans ce dernier cas, des subsides publics couvriront le manque de revenu par rapport aux coûts engendrés par le maintien du réseau plus étendu. Ce point est examiné dans le sous-chapitre sur la concurrence intermodale et redevances d'utilisation de l'infrastructure.
3. Autrement dit, des services qui évitent à l'usager d'avoir à traiter avec plus d'un prestataire de services ferroviaires et aux différentes entités ferroviaires territoriales de mener des négociations prolongées.
4. Les pays d'Europe centrale et orientale du groupe des CEEC (sigle anglais), appelés plus communément PECO comprennent : l'Albanie, la Bulgarie, l'ex-Tchécoslovaquie (actuellement République tchèque et République slovaque), la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, l'ex-République fédérative de Yougoslavie (actuellement Croatie, Bosnie-Herzégovine, Slovénie, ancienne République yougoslave de Macédoine, et République fédérale de Yougoslavie).
5. L'argumentation concernant les indicateurs partiels de performance se fonde sur le document de C. Nash, intitulé *Benchmarking of European railways – an assessment of current data and recommended indicators*, préparé pour la Conférence de la CEMT/CE sur les méthodes d'analyse comparative dans les transports, novembre 1999.
6. Paragraphe inspiré de *Calculating Transport Congestion and Scarcity Costs*, rapport final des experts conseillers auprès du Groupe de haut niveau sur la tarification des infrastructures de la Commission européenne, mai 1999.
7. Se reporter également à la dernière section du chapitre sur la concurrence intermodale et les redevances d'utilisation de l'infrastructure.
8. Mizutani, F. – *Japanese Urban Railways – A Private Public Corporation*, Avebury, Aldershot, 1994.
9. Voir Yukihide Okano, président de la Japan Society of Transportation Economics, dans *Japan Railway and Transport Review*, juin 1994.
10. Cela justifie, à première vue, un subventionnement par l'État tel que l'a décrit pour la première fois Hotelling, *The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and Railway and Utility Rates*, *Econometrica*, juillet 1938, sur la base des travaux de Dupuit de 1849. La question a été étudiée à nouveau, notamment par : Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, 1954 ; Musgrave, *The Theory of Public Finance : A Study in Public Economy*, 1959 ; la Commission européenne, *Options de la politique tarifaire dans les transports*, Allais, Del Visco, Duquesne de la Vinelle, Oort et Seidenfus, 1965 ; Kessides et Willig, *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, Banque mondiale, 1995 ; et Roy, *Couverture des coûts d'infrastructure par le biais d'une tarification assurant la répartition efficace des ressources*, UIC/CCFE, 1998.
11. Citées dans R. Roy, *Couverture des coûts d'infrastructure par le biais d'une tarification assurant la répartition efficace des ressources*, Étude économique de l'UIC/CCFE, page 21, mars 1998 – UIC Paris (1998).
12. Cette méthode a parfois été appelée tarification Ramsey-Boiteux, car Marcel Boiteux a été l'un des pionniers de l'utilisation de la tarification Ramsey. Néanmoins, lorsque M. Boiteux présidait Électricité de France, cette entreprise de service public n'a pas cherché à appliquer la méthode de Ramsey ; elle a plutôt adopté une tarification plus simple, selon la « doctrine d'Allais », qui consiste en une augmentation progressive uniforme des prix par rapport aux coûts marginaux.
13. *An Examination of Rail Infrastructure Charges*, Rapport pour la DGVII de la Commission européenne, mai 1998.
14. Voir le rapport intitulé *Calculating Transport Congestion and Scarcity Costs*, Rapport final sur l'estimation des coûts des transports, des experts conseillers auprès du Groupe de haut niveau de l'UE sur la tarification des infrastructures de transport, mai 1999.

15. Séparation verticale = séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des trains.
Séparation horizontale = séparation entre les activités de fret et les services voyageurs, entre les services régionaux et les services interurbains, etc.
16. Plus précisément, le « Réseau TransEuropéen de Fret Ferroviaire » (TERFN) tel que déterminé par les cartes reproduites en annexe dans l'amendement à la directive 91/440/CEE. Ce réseau comprend pour l'essentiel les liaisons entre les ports et les principaux terminaux de fret ainsi que les lignes de rabattement à chaque extrémité, la longueur de celles-ci étant soit de 50 km, soit de 20 % de la liaison en question si ce chiffre est supérieur à 50 km (des exceptions sont prévues pour le Luxembourg et la Belgique en raison de l'étendue géographique limitée de ces deux pays).
17. Voir CEMT/CS(2000)15.

**LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE
DANS UNE SÉLECTION DE PAYS**

EUROPE

LA RÉFORME DES CHEMINS DE FER DANS L'UNION EUROPÉENNE

La nécessité d'une réforme

Globalement, le trafic de fret ferroviaire dans les États actuellement membres de l'UE a diminué de 10 % entre 1970 et 1990, et la part modale du chemin de fer pour les marchandises dans l'intervalle est tombée de 32 % à 19 % (en 1997, elle était de 14 %). Ce recul est principalement imputable à la contraction de l'industrie lourde.

S'agissant du marché du transport de voyageurs, dont la croissance est plus rapide, la part modale du chemin de fer est tombée de 10 % en 1970 à 6 % en 1990 (se situant encore au même niveau en 1997). Cette diminution s'explique essentiellement par l'augmentation du taux de motorisation et le renforcement de la compétitivité du transport routier. Cependant, en termes absolus, le transport de voyageurs par chemin de fer a augmenté de plus de 25 %.

Au cours de la même période, les recettes par unité de trafic (en termes réels) n'ont guère évolué, mais les coûts unitaires ont augmenté¹. De ce fait, la couverture des coûts a diminué, pour tomber en moyenne de 70 à 54 %. Les aides de l'État n'ont pas été relevées suffisamment pour combler l'écart, et la situation financière des entreprises ferroviaires de l'UE s'est détériorée. Leur ratio d'endettement était ainsi de 1.34 en 1990, ce qui est beaucoup plus élevé que le ratio normal d'une entreprise commerciale. Alors même que les aides atteignaient 40 % des coûts, les entreprises ferroviaires de l'UE étaient encore globalement déficitaires en 1990.

C'est par conséquent dans un contexte caractérisé par une augmentation des coûts unitaires et une détérioration de la situation financière qu'a été engagée la réforme des chemins de fer au niveau de l'UE.

Impact de la directive 91/440/CEE

En 1991, la Commission des Communautés européennes a publié la directive 91/440/CEE relative au « Développement des chemins de fer communautaires ». Cette directive demeure la mesure communautaire la plus importante prise pour améliorer la compétitivité du transport ferroviaire. Ses principaux objectifs peuvent se résumer ainsi :

- Faciliter l'intégration du secteur communautaire des transports, qui constitue un élément essentiel du marché intérieur.
- Rendre le transport ferroviaire efficace et concurrentiel par rapport aux autres modes de transport.

Le principal objectif consistait par conséquent à rendre le système ferroviaire concurrentiel par rapport aux autres modes de transport par l'intégration. L'instauration de la concurrence sur la voie par la libéralisation de l'accès était un moyen d'atteindre cet objectif plutôt qu'une fin en soi. La notion d'intégration indique que c'est la coopération entre les entreprises ferroviaires pour la prestation de services internationaux, plutôt que la concurrence entre elles qui est considérée comme le principal moyen d'accroître la compétitivité du rail.

La directive couvrait quatre domaines :

- renforcement de la situation financière des entreprises ferroviaires, pour que celles-ci puissent s'appuyer sur une structure saine à cet égard ;
- indépendance de gestion, pour que les entreprises ferroviaires soient gérées selon des principes commerciaux, de façon indépendante de l'État ;

- séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, tout au moins sur le plan comptable ;
- libre accès à l'infrastructure ferroviaire, pour les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux et pour les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires nationales (ceci a été peut-être la partie la moins développée de la directive et celle qui a occasionné des retards dans sa transposition dans le droit national de plusieurs pays).

La directive a été transposée en droit interne dans les 15 États membres, mais la mise en œuvre a au début progressé lentement dans de nombreux pays, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à l'accès des nouveaux opérateurs à l'infrastructure.

Deux directives connexes ont été approuvées en 1995 :

- la directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires ;
- la directive 95/19/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure (voir le chapitre suivant sur la tarification de l'infrastructure dans l'UE).

Ces deux directives ont été transposées dans le droit interne de la plupart des pays.

Politique commune des transports et stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires

En 1992 a été publié le Livre blanc sur le développement futur de la politique commune des transports. La politique commune visait à inverser le déclin sur une longue période de la part de marché du rail afin de contribuer à la réalisation de l'objectif plus large d'une mobilité durable.

Certains des concepts qui sous-tendent les directives précitées ont été développés dans le Livre blanc de la Commission de l'UE intitulé « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires », publié en 1996, qui présentait un scénario possible si l'on ne procédait pas à une réforme des chemins de fer.

Le Livre blanc examinait les problèmes des chemins de fer communautaires qu'il importait de résoudre pour éviter ce déclin continu, qui était jugé fâcheux compte tenu de l'aggravation de l'encombrement routier, de la pollution et du nombre d'accidents. L'accroissement de la part de marché du rail était par conséquent considéré comme un objectif dont la réalisation contribuerait finalement à réduire l'impact des transports sur l'environnement. Le Livre blanc mettait en évidence la nécessité :

- De renforcer la situation financière des entreprises ferroviaires et d'appliquer des règles en matière d'aide publique afin de veiller à ce que les entreprises ferroviaires soient gérées selon des principes commerciaux.
- De s'en remettre davantage aux forces du marché et d'introduire progressivement les droits d'accès à l'infrastructure.
- De remplacer par des contrats les aides non ciblées pour les services publics.
- D'intégrer les réseaux nationaux en en assurant l'interopérabilité et en les harmonisant au plan technique.
- D'améliorer la gestion des aspects de la réforme qui concernent les questions sociales et l'emploi.

Le Livre blanc sur les chemins de fer et la directive 91/440/CEE se recoupaient dans une certaine mesure, mais la directive n'avait pas abordé toutes les questions soulevées dans le Livre blanc, telles que les subventions, l'interopérabilité ainsi que les aspects sociaux de la réforme. L'interopérabilité est étroitement liée aux dispositions de la directive 91/440/CEE qui concernent le libre accès, car le manque d'uniformité des normes techniques et des règles d'exploitation appliquées constituait un obstacle au développement de services paneuropéens.

Interopérabilité

En 1996 a été publiée une directive concernant l'interopérabilité du réseau de transport ferroviaire à grande vitesse. En novembre 1999, la Commission a publié une communication sur l'intégration des

systèmes de transport ferroviaire conventionnel². Ces deux textes comportaient trois éléments, dont chacun correspondait à des degrés d'intégration successifs :

- Améliorer l'organisation des services internationaux, et plus particulièrement le trafic de marchandises pour les passages aux frontières.
- Permettre aux locomotives et aux agents de conduite de franchir les frontières.
- Créer un marché unique des équipements ferroviaires.

Les propositions couvraient toutes les normes techniques, y compris celles concernant l'équipement et l'infrastructure, mais privilégiaient les éléments essentiels à l'amélioration de la compétitivité du rail, tels que la signalisation et le contrôle.

Amendements aux directives

En 1998, la Commission européenne a publié une communication sur la mise en œuvre et sur les effets de la directive 91/440/CEE [COM(98)202], dans laquelle étaient formulées des critiques concernant les dispositions originales de la directive 91/440/CEE (voir ci-après), et qui proposait des dispositions visant à remplacer cette directive ainsi que les deux autres directives de 1995. Après une première lecture au Parlement européen et un débat au sein du Conseil des ministres, la Commission a produit des propositions révisées pour les trois directives dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler le « paquet ferroviaire » [COM(99)616].

Ces propositions, qui ont été approuvées par le Conseil des ministres en décembre 1999, sous réserve d'observations mineures, en sont au stade de la mise en forme définitive. Elles se présentent comme suit :

- La directive 91/440/CEE a fait l'objet de plusieurs amendements. Les progrès réalisés à ce jour ainsi que les propositions actuelles concernant chacun des quatre domaines d'action des pouvoirs publics couverts par la directive 91/440/CEE sont décrits ci-après.
- La directive 95/18/CE sur les licences a fait l'objet d'un amendement qui en a élargi la portée.
- La directive 95/19/CE concernant la répartition des capacités a été remplacée par une directive beaucoup plus complexe qui définit les principes de fixation des redevances (voir le chapitre suivant sur la tarification de l'infrastructure dans les pays de l'UE).

Renforcement de la situation financière

Pendant la première moitié des années 90, les entreprises ferroviaires de l'UE ont réduit leur endettement, notamment en raison du transfert de leur dette à l'État, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Leur ratio d'endettement a ainsi diminué globalement de 1.34 en 1990 à 1.04 en 1995. En comparaison toutefois, celui des entreprises ferroviaires nord-américaines s'établissait à 0.72 en 1997, ce qui semblerait indiquer la nécessité de réduire encore la dette des entreprises ferroviaires de l'UE.

Malgré une réduction de l'aide publique, qui est tombée de 26.4 à 25.5 milliards d'ECU entre 1990 et 1994³, la situation financière des entreprises ferroviaires de l'UE s'est améliorée et le taux de couverture des coûts est passé de 54 % à 64 % au cours de la même période⁴. De récents travaux de la Commission⁵ indiquent que la situation des entreprises ferroviaires a continué de s'améliorer depuis 1995, bien que la comparaison des chiffres soit difficile, du fait que le traitement des subventions n'est pas partout le même.

La communication COM(98)202 a noté que certains progrès avaient été réalisés en ce domaine dans la plupart des pays. Le seul amendement à cette section de la directive 91/440/CEE, qui figure dans la dernière proposition, est d'assurer une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds en exigeant :

- la tenue de comptes de résultats et de bilans distincts pour les services de fret et les services voyageurs ;
- des écritures distinctes pour les fonds versés à chacune de ces activités, et l'interdiction de virer des fonds entre elles.

Indépendance de gestion

La Commission a noté que le degré d'indépendance de gestion des chemins de fer variait considérablement d'un pays à l'autre. Elle a ajouté que l'intervention de l'État dans le secteur ferroviaire pouvait se justifier dans deux domaines :

- gestion des infrastructures, surtout lorsque des entités distinctes ont été constituées pour les infrastructures et pour l'exploitation, car il importe de veiller à ce que les investissements dans ces deux secteurs soient coordonnés et répondent aux objectifs d'action des pouvoirs publics ;
- négociation des contrats de service public, à condition que les pertes entraînées par ces obligations soient compensées par l'État.

Cependant, dans de nombreux pays, l'intervention de l'État continue d'être beaucoup étendue, au point de restreindre la liberté commerciale des entreprises ferroviaires :

- en réglementant inutilement des services et des tarifs voyageurs dans des situations où la prestation des services pourrait obéir à des principes commerciaux ;
- en empêchant des ajustements de la taille du réseau, notamment des fermetures de lignes. Entre 1980 et 1997, la longueur des voies a diminué de 6 % sur le territoire de l'UE, contre 37 % aux États-Unis, et cela en dépit de la croissance du trafic dans ce dernier pays ;
- en influençant les décisions en matière d'achat et les nominations de hauts responsables.

Des progrès ont néanmoins été réalisés dans un certain nombre de pays, notamment au Royaume-Uni, en Allemagne et aux Pays-Bas. C'est pourquoi aucun amendement substantiel à la directive n'a été proposé en ce qui concerne l'indépendance de gestion.

Séparation de l'infrastructure

Tous les États membres de l'UE se sont conformés à l'obligation de réaliser la séparation comptable et bon nombre d'entre eux sont même allés au-delà de cette exigence. Plusieurs ont constitué des divisions ou des filiales distinctes pour l'infrastructure, tandis que d'autres ont créé des organisations entièrement indépendantes.

Cependant, ainsi que cela est noté dans la communication COM(98)202, l'obligation de tenir des comptes séparés était :

- ambiguë, car elle ne précisait pas quelles étaient les parties de la comptabilité qui devaient être distinctes. En pratique, dans de nombreux États membres, seuls les comptes de résultats ont été produits séparément, et non les bilans ;
- insuffisante, car la seule séparation comptable laisse les entreprises ferroviaires en place étroitement liées aux gestionnaires d'infrastructures qui contrôlent l'accès.

La communication COM(98)202 notait également la capacité des entreprises ferroviaires intégrées à bloquer l'entrée par le contrôle de l'accès au réseau et par les licences. Pour que l'accès soit assuré sur une base équitable et non discriminatoire, l'amendement envisage la création d'entités juridiques distinctes pour l'infrastructure et pour la prestation de services de transport.

Accès à l'infrastructure

La directive 91/440/CEE disposait qu'un regroupement international devait être constitué pour être candidat à l'accès. Cette disposition n'allait toutefois pas suffisamment loin, dans la mesure où les entreprises ferroviaires ont continué à fournir la partie des services correspondant à leur propre territoire, de sorte que le développement du transport international intégré et de la concurrence était toujours difficile.

Par ailleurs, tout nouvel opérateur potentiel se heurte à de nombreux obstacles, car il est très difficile pour lui de rivaliser avec les opérateurs en place. C'est pourquoi les opérateurs bénéficiant de ces droits d'accès sont très peu nombreux dans la pratique.

Les conditions d'accès pour les opérateurs ont été assouplies par la version amendée de la directive 91/440/CEE, dont les dispositions prévoient que :

- le contrôle de l'accès incombera à un organisme indépendant de toute entreprise ferroviaire ;
- les droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire devront être accordés à tous les services de fret internationaux, dans un premier temps uniquement sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF), qui est défini dans le cadre de la nouvelle directive.

Le RTEFF comprend les lignes ferroviaires indiquées dans une annexe à la directive, les itinéraires de déviation, notamment pour contourner les infrastructures encombrées, ainsi que les accès aux terminaux et aux ports. Globalement, cette infrastructure représente déjà une très grande majorité de l'ensemble du réseau. La Commission a souligné qu'elle conservait comme objectif final la libéralisation totale du marché, y compris les services intérieurs de transport de marchandises et les services de voyageurs, et sans qu'elle se limite au RTEFF⁶.

Fusions

En pratique, la structure du secteur du fret ferroviaire dans l'UE a été davantage transformée par les récentes fusions que par la libéralisation de l'accès. Ce secteur commence à se concentrer, avec le rapprochement de DB Cargo et NS Cargo, qui forment Railion, et l'exploitation commune envisagée des activités de fret des chemins de fer suisses (SBB) et italiens (FS).

Ces fusions n'auraient peut-être pas eu lieu sans la création de filiales de fret distinctes au sein de DB et de NS ou la séparation comptable pour le fret au sein des SBB et de FS. La séparation du fret n'aurait peut-être pas non plus été réalisée dans tous les cas si les États membres n'avaient pas dû satisfaire aux dispositions de la directive 91/440 relative à la séparation de l'infrastructure. Il est donc permis de croire que cette directive a contribué à lancer le processus de concentration dans le secteur du fret ferroviaire en Europe.

S'agissant d'évaluer l'impact probable de cette concentration, on trouve des éléments d'information utiles chez Railion, qui déclare que son principal objectif est de « faire le meilleur usage possible des horaires et des systèmes de production intégrés au plan international »⁷. Cette fusion pourrait par conséquent se révéler avantageuse pour les expéditeurs, car elle permettra aux entreprises ferroviaires d'offrir à ces derniers des services internationaux intégrés. En revanche, il est clair qu'elle limite le champ possible de la concurrence.

Incidence des amendements

On peut penser que les amendements aux directives auront des incidences sur :

- La concurrence.
- La situation financière des entreprises ferroviaires en place.
- La structure des secteurs, notamment sur la capacité de fournir un service intégré.
- La taille du réseau et l'offre de service de fret ferroviaire.
- La gestion de l'infrastructure.

Ces incidences sont examinées ci-après.

Concurrence

Les amendements visent à accroître la concurrence en libéralisant l'accès à l'infrastructure pour toutes les activités de fret international, dans un premier temps uniquement sur le RTEFF. Les nouveaux opérateurs devraient se faire plus nombreux pour les raisons suivantes :

- Le contrôle de l'accès incombera à un organisme qui sera indépendant de toute entreprise ferroviaire.
- La définition des conditions dans lesquelles les droits d'accès sont accordés, a été élargie.

- Des mesures limitent au minimum le risque de discrimination à l'égard des nouveaux entrants.

Cependant, les nouveaux entrants continueront à se heurter à des obstacles importants dans les pays qui limitent les dispositions à ce qui est requis par les amendements. Premièrement, les redevances d'accès pourraient être un obstacle à l'entrée, qu'il s'agisse de redevances fixes ou de redevances variables plus élevées pour les nouveaux entrants. Cette question est examinée dans le chapitre suivant consacrée à la tarification de l'infrastructure. D'autres obstacles à l'entrée persisteront vraisemblablement, notamment en ce qui concerne :

- L'acquisition du matériel roulant, étant donné que le secteur de l'offre de matériel roulant est axé sur les besoins des opérateurs en place, auxquels il ne veut pas déplaire ; en outre, il n'y a pas de véritable marché secondaire du matériel roulant dans l'UE.
- Le recrutement d'agents de conduite qualifiés connaissant les itinéraires.
- L'obtention de l'accès aux dépôts pour les opérations d'entretien.

Une fois que les problèmes d'accès aux voies seront résolus, il faudra peut-être se pencher sur les mesures nécessaires pour libéraliser, ou tout au moins améliorer, l'accès au matériel roulant, aux agents de conduite ainsi qu'aux dépôts. Le système adopté en Grande-Bretagne, où ont été créées des entreprises privées distinctes de location de matériel roulant (ROSCOs), pourrait être un modèle utile à cet égard.

Entreprises ferroviaires en place

L'intensification de la concurrence, qu'elle découle d'une véritable exploitation des droits d'accès ou de la menace de concurrence (contestabilité), peut aussi avoir un effet sensible sur les entreprises ferroviaires en place, étant donné que le fret ferroviaire ne constitue pas une activité très rentable en Europe. La conséquence la plus probable des amendements sera que la menace de concurrence fera baisser, sur la plupart des marchés, les tarifs pratiqués par les entreprises ferroviaires en place. Il sera en effet plus difficile pour ces dernières de procéder à des discriminations entre leurs clients s'il en est parmi eux qui sont en mesure d'assurer leur propre service ou de s'adresser à une autre entreprise. La baisse des tarifs se répercutera sur les bénéfices des entreprises ferroviaires en place, comme cela s'est produit au Royaume-Uni après la privatisation, et pourrait freiner leurs investissements.

A long terme, si elle aboutit, l'expansion du libre accès devrait non seulement permettre à de nouveaux opérateurs plus efficaces de prendre pied sur le marché, mais également améliorer l'efficacité des opérateurs en place. Une récente table ronde de l'OCDE a conclu que l'absence de véritables contraintes budgétaires dans le secteur des chemins de fer constituait dans de nombreux pays le principal obstacle à une amélioration des performances⁸. La fragmentation du secteur qu'impliquent les amendements pourrait améliorer la performance du fret ferroviaire en faisant évoluer les budgets vers des conditions normales, dans la mesure où la responsabilité financière sera renforcée par des relations contractuelles entre entités commerciales indépendantes. Ces améliorations pourraient toutefois être longues à se concrétiser.

Incidences sur la structure du secteur

La structure du secteur a son importance non seulement en raison de son effet sur l'efficacité mais également, et peut-être surtout, parce qu'elle détermine la possibilité de fournir un service international intégré. La déréglementation du fret ferroviaire aux États-Unis, comme cela a été noté dans le chapitre sur les États-Unis, a entraîné une évolution qui a rendu le secteur très efficace. La structure sectorielle qui en a émergé est largement tributaire des forces du marché, étant donné que l'intervention réglementaire a été minimale. Elle se présente actuellement comme suit :

- Sept entreprises ferroviaires de la catégorie 1 (définies comme étant les entreprises dont les recettes annuelles dépassent l'équivalent d'environ 250 millions d'euros), par rapport à 40 en 1980.

⁸ 56

- Quatre entreprises très importantes de la catégorie 1 affichant des recettes annuelles de plus de 5 milliards d'euros.
- Plus de 500 entreprises ferroviaires régionales ou de petite envergure, qui acheminent environ 30 % du trafic (exprimé en tonnes-km), dont la plus grande partie alimente en trafic les entreprises de catégorie 1 à un faible coût.

Bien que la concentration ait permis aux entreprises ferroviaires de réduire leurs coûts en augmentant leur productivité, en rationalisant leurs achats et en diminuant leurs frais généraux, elle vise avant tout à répondre aux besoins exprimés par les expéditeurs de disposer d'un service intégré à l'échelle de l'Amérique du Nord.

On ne sait pas vraiment si la nature précise de la structure mise en place en Amérique du Nord constitue la formule optimale pour le secteur du fret ferroviaire de l'UE, étant donné la prédominance du trafic voyageurs et les distances plus courtes qui caractérisent le trafic ferroviaire sur le territoire de l'Union. En outre, les dispositions relatives à l'accès sont radicalement différentes, étant donné qu'aux États-Unis, la voie et les terrains appartiennent à des entreprises exploitantes privées, ce qui soulève des problèmes de droits de propriété. L'obligation d'accorder des « droits de circulation » n'est par conséquent imposée par le régulateur que dans des circonstances très limitées, par exemple lors de l'approbation d'une fusion.

Pendant, la structure de base qui s'est mise en place à l'échelle de l'Amérique du Nord, dans laquelle de grands opérateurs assurent de plus en plus des services de bout en bout et où les petits opérateurs fournissent des services de rabattement à faible coût dans les régions de faible demande, serait peut-être en partie transposable en Europe, où l'on pourrait par exemple concevoir que des opérateurs d'envergure continentale assurent les services internationaux. L'expérience des États-Unis démontre également qu'une combinaison de fusions et de nouveaux opérateurs peut favoriser l'émergence d'une structure efficace, bien qu'il y ait là encore des différences :

- Aux États-Unis, les nouveaux entrants ont été des exploitants de lignes secondaires qui ont repris les lignes abandonnées par les opérateurs de catégorie 1.
- Dans l'Union européenne, les nouveaux entrants seront plus vraisemblablement des opérateurs bénéficiant du libre accès, bien que ceux-ci puissent en même temps être des exploitants de lignes secondaires, dans les pays où cette catégorie existe, comme en Allemagne.

La structure future du secteur dans l'UE sera déterminée par les facteurs suivants :

- L'entrée d'opérateurs bénéficiant des droits d'accès (qui constitue l'élément central des directives européennes, aussi bien celles qui existent déjà, que celles qui sont proposées).
- L'émergence d'opérateurs de lignes secondaires (qui n'est ni favorisée, ni empêchée par les directives).
- La fusion d'opérateurs existants (les directives amendées prévoient des conditions plus favorables pour les fusions, notamment l'obligation de produire des comptes distincts pour le fret).

La structure du secteur pourrait également être influencée par la mise en œuvre dans le secteur des chemins de fer de la politique de l'UE en matière de fusions.

Les nouvelles directives ainsi que la politique à l'égard des fusions pourraient aboutir aux conséquences diverses. Les nouvelles directives pourraient par exemple :

- Favoriser un élargissement de l'accès, mais avoir peu d'effet sur les fusions, alors que les fusions permettraient de développer un service plus intégré.
- Se montrer insuffisantes pour parvenir à élargir sensiblement l'accès, de sorte que les fusions aboutiraient à une concentration accrue du secteur.

Les directives se basent sur la position selon laquelle les bénéfices potentiels de la concurrence sont plus significatifs que les économies résultant d'alliances. Pour maximiser les bénéfices des réformes réglementaires, il sera cependant important d'améliorer l'efficacité par tous les moyens. En parallèle avec le fait d'assurer une mise en œuvre effective des droits d'accès prévus dans les directives, il sera important de s'assurer que la structure qui verra le jour au niveau de l'exploitation des chemins de

fer est proche de l'optimum – permettant aux alliances d'aboutir à des gains de productivité, à des économies dans leurs achats de matériel et des économies au travers de la rationalisation des transports transfrontaliers – tout en prévenant les concentrations fortement préjudiciables à la concurrence que les directives cherchent à introduire.

Taille du réseau et offre de services de fret ferroviaire

L'application des directives amendées, selon qu'elle favorisera ou non une taille optimale du réseau et de l'offre de service de fret ferroviaire, sera également déterminante pour l'efficacité future du secteur. Dans un contexte commercial, l'une des libertés essentielles pour la gestion est de pouvoir ajuster la taille des installations afin de réduire les coûts. Deux facteurs déterminent cette liberté dans le contexte du fret ferroviaire :

- La politique des pouvoirs publics à l'égard des fermetures de lignes, qui constitue une question épineuse lorsqu'il s'agit de services voyageurs.
- La question de savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics :
 - exigent un service de fret ferroviaire universel couvrant l'ensemble du réseau, ce qui sera coûteux et risque de se faire au détriment de la qualité globale du service ; ou
 - autorisent les entreprises ferroviaires à fournir des services destinés seulement aux marchés pour lesquels elles sont en mesure de fournir un bon service de façon rentable.

L'amendement à la directive 91/440/CEE pourrait avoir une incidence indirecte sur les décisions relatives aux fermetures et aux services, étant donné que la séparation comptable des services de fret et de voyageurs rendra plus transparentes les pertes subies au niveau des services voyageurs. L'État est en effet plus enclin à approuver la fermeture de lignes secondaires, ou de services non rentables, lorsque les coûts correspondants sont connus.

Cependant, les décisions relatives aux fermetures demeureront essentiellement des décisions politiques dans lesquelles l'impact sur les collectivités locales sera concilié au mieux avec les raisons d'ordre budgétaire qui militent en faveur de la fermeture. L'influence des directives amendées ou de toute autre intervention au niveau de l'UE ne sera donc vraisemblablement pas importante.

La viabilité des pratiques traditionnelles de subventions croisées entre segments du marché de fret (tarification Ramsey-Boiteux) est mise en question par le climat actuel qui demande des investissements dans les marchés porteurs dans un contexte de budgets restreints. Les Directives auront un impact dans ce domaine (voir le chapitre suivant sur la tarification des infrastructures).

Gestion de l'infrastructure

L'efficacité du secteur dépendra aussi beaucoup de la façon dont les gestionnaires de l'infrastructure s'acquittent de leurs tâches eu égard aux directives amendées, car c'est ce qui déterminera dans une large mesure :

- Si les chemins de fer demeurent essentiellement l'héritage d'une époque où l'on construisait d'abord l'infrastructure pour ensuite mettre au point les services, comme cela est toujours le cas sur de nombreux marchés ; ou
- S'ils se modernisent pour relever les défis de la concurrence future, en quittant les marchés qui peuvent être desservis de façon plus efficace par la route.

Cette question concerne l'ensemble des activités de gestion de l'infrastructure, depuis l'établissement des priorités pour l'utilisation des lignes encombrées jusqu'à la mise en œuvre des techniques de gestion et de financement du secteur privé.

Les décisions relatives à l'établissement des priorités pour l'utilisation des lignes encombrées aux heures de pointe de la journée, par exemple entre un train voyageurs composé de deux voitures et un train de fret international, étaient auparavant prises par les monopoles ferroviaires, qui étaient plus ou moins influencés en cela par les pouvoirs publics. Dans le nouveau régime, la prise de décision devrait devenir de plus en plus transparente, mais nécessitera peut-être une intervention au niveau de l'UE.

L'article 25 des dispositions proposées pour remplacer la directive 95/19/CE établit la marche à suivre en ce qui concerne les parties du réseau à capacité limitée. Il est ainsi attendu du gestionnaire de l'infrastructure qu'il :

- Déclare les sections de l'infrastructure dont la capacité est limitée.
- Procède à une analyse de la capacité de ces sections afin de déterminer les extensions possibles.
- Applique des critères de priorité pour la répartition de la capacité, en tenant compte de l'importance des services de fret, en particulier des services de fret internationaux.

Cependant, s'agissant de mettre en œuvre les techniques de gestion et de financement du secteur privé, il n'est pas certain que ces dispositions garantissent des investissements suffisants, compte tenu de la difficulté d'inciter un propriétaire d'infrastructure privée à investir à long terme. Les partenariats public-privé pourraient être la solution, bien que les arrangements contractuels qui les sous-tendent soient souvent d'une très grande complexité. Cette question ne relève toutefois pas de l'UE, et il appartiendrait à chaque État membre d'élaborer ses propres solutions à cet égard.

Conclusions

Les amendements apportés en 1999 aux Directives ferroviaires de l'UE ont essentiellement pour objet de favoriser les droits d'accès comme moyen d'améliorer l'efficacité des chemins de fer. Toutefois, le libre accès ou la menace de concurrence risque d'entamer la rentabilité déjà fragile des entreprises de fret ferroviaire en place, surtout si les gestionnaires de l'infrastructure prélèvent une partie de l'excédent réalisé sur le trafic le plus rentable en percevant des redevances d'accès sensiblement supérieures au coût marginal. Si tel était le cas, les entreprises de fret ferroviaire en place pourraient réduire leurs investissements. En revanche, l'offre de service ne sera pas mise en danger dans le cas de figure où un nouvel entrant apportera des investissements en capital. Il importera de suivre l'évolution de la situation et de prendre les mesures voulues pour éviter ce genre de conséquences fâcheuses.

L'amendement proposé, qui tend à exiger la tenue d'une comptabilité distincte pour le fret, devrait également favoriser les fusions internationales entre entreprises de fret ferroviaire. Les fusions réduiront les possibilités de concurrence mais devraient globalement contribuer à une amélioration de l'efficacité et de la qualité du service, en permettant d'offrir des services intégrés à l'échelle du continent. Cependant, étant donné que les fusions réduiront la concurrence, elles devront s'accompagner d'une plus grande libéralisation de l'accès.

Il ressort de cet examen qu'un certain nombre de domaines n'ont pas été couverts par les amendements apportés en 1999 aux directives ferroviaires :

- Les mesures par lesquelles les procédures de travail pour les trafics internationaux entre entreprises nationales pourraient être améliorées.
- La résolution des conflits de capacité entre les services fret et voyageurs.

De plus, les directives ne couvrent pas le trafic fret domestique ; c'est pourquoi elles ne traitent pas des mesures permettant aux opérateurs de lignes secondaires disposant d'une base locale de bénéficier du libre accès pour exploiter des services. Ces lacunes sont des domaines où les gouvernements des pays Membres de la CEMT jugeront peut-être utile d'envisager une action complémentaire aux niveaux institutionnels appropriés.

LA TARIFICATION DE L'INFRASTRUCTURE POUR TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES DANS L'UE

Évolution de la politique de l'UE

La directive 91/440/CEE disposait que les entreprises ferroviaires et les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires et toutes les entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises devaient se voir reconnaître des droits d'accès et de transit, sans discrimination. La directive 95/19/CE énonçait les principes régissant la répartition des capacités d'infrastructure et la fixation des redevances d'utilisation, mais dans la pratique ces principes demeuraient trop généraux et ne pouvaient servir de base valable pour la fixation des redevances. Leur application a permis le développement de systèmes de tarification plutôt disparates selon les pays, du point de vue du niveau, de la structure et de la prévisibilité des redevances.

Depuis la publication des directives, la politique européenne en matière de redevances d'utilisation des infrastructures a graduellement évolué. Premièrement, en 1996, la Commission a publié un Livre blanc sur les chemins de fer⁹, selon lequel :

- Il faut des principes clairs et cohérents en matière de redevances d'infrastructure.
- Les redevances doivent être plus élevées pour les services bénéficiant d'une priorité sur les lignes encombrées.

Selon le Livre blanc sur le paiement des infrastructures¹⁰, publié par la Commission en 1998, les redevances devraient être établies d'après le coût social marginal, c'est-à-dire en prenant en compte les coûts d'exploitation et d'entretien des infrastructures, les coûts de la congestion et les coûts externes tels que la pollution et les coûts liés aux accidents. Le Livre blanc reconnaît que dans la pratique, le coût marginal peut se prêter à une approximation correspondant à une moyenne des coûts variables, et que le système devra être développé graduellement.

Les propositions formulées par la Commission en 1998 en ce qui concerne les redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire¹¹ établissent les principaux critères suivants pour tout système de tarification :

- Les redevances doivent être perçues sur une base non discriminatoire.
- Elles doivent être égales au coût directement imputable à l'exploitation des trains (c'est-à-dire au coût marginal à court terme).
- Le montant de la redevance doit comprendre un élément lié à la rareté de la capacité, lorsque l'infrastructure est soumise à des contraintes à cet égard.
- Les États membres doivent veiller à ce que les redevances soient telles que toute prestation qui est de nature à couvrir le coût qu'elle génère puisse avoir accès au réseau.

En outre, les propositions de 1998 comprennent les dispositions optionnelles suivantes :

- Les redevances peuvent être modifiées pour tenir compte du coût des effets externes, notamment de toute réduction des coûts externes des autres modes de transport découlant d'un transfert modal du trafic en faveur des chemins de fer (c'est-à-dire les coûts sociaux marginaux à court terme).
- Les redevances peuvent être établies sur la base de moyennes calculées sur un éventail suffisant de trains et de périodes.

- Les propositions prévoient également des dérogations aux principes de tarification :
 - dans des cas exceptionnels et pour des projets particuliers, les redevances peuvent être fondées sur les coûts supplémentaires à long terme qui découlent de l'investissement réalisé, majorés d'un taux de rentabilité raisonnable, sous réserve qu'il soit établi que l'investissement en question n'aurait pu autrement être réalisé et à condition que tant l'investissement que le système de tarification permettent un renforcement de l'efficacité économique ;
 - si un organisme de tarification veut recouvrer un niveau de coût supérieur au coût social marginal, il ne peut le faire qu'à certaines conditions et uniquement pour des services autres que le fret – cette exception pour le fret s'expliquant par l'importance que revêtent les services de fret pour le marché unique¹².

Lors d'une réunion du Conseil de l'Union européenne tenue en octobre 1999, il a été constaté que divers États membres souhaitaient recouvrer des proportions différentes des coûts d'infrastructure. Les États sont parvenus à un compromis selon lequel :

- Les redevances variables pourraient être calculées en faisant appel à des surcharges (par rapport au coût marginal).
- Des redevances fixes pourraient être imposées.

Il a été convenu que ces options devraient être fondées sur des principes clairement définis afin d'optimiser le volume des services ferroviaires et de maximiser la couverture des coûts.

Projet de Directive

La version finale des propositions de la Commission¹³ a été examinée à une réunion ultérieure du Conseil de l'Union européenne, en décembre 1999. Les principaux critères qui y sont retenus, sont similaires mais non identiques à ceux définis en 1998, à savoir :

- Les redevances ne doivent pas être discriminatoires (critère semblable à celui de 1998).
- Elles doivent être fixées au coût directement imputable à l'exploitation du service des trains (critère semblable à celui de 1998), sans préjudice des autres dispositions énumérées ci-après.
- Les États membres doivent veiller à ce que les redevances soient telles qu'un service de nature à payer au moins les coûts qu'il engendre ne soit pas empêché (par des redevances d'accès élevées) d'utiliser la capacité d'infrastructure (critère semblable à celui de 1998).
- Le niveau des redevances doit être déterminé selon une méthode qui donnera lieu à une consultation préalable des parties concernées (nouveau critère).

Bien que les propositions ne fassent pas expressément mention des redevances fixes, il est clair que toute redevance fixe doit être conforme aux critères énoncés ci-dessus.

En outre, les propositions contiennent les options suivantes :

- Le montant de la redevance peut comprendre un élément lié à la rareté de la capacité, lorsque l'infrastructure est soumise à des contraintes à cet égard (dans la proposition de 1998, il s'agissait là d'un critère d'application obligatoire, et non d'une option).
- Les redevances peuvent être modifiées pour prendre en compte les effets externes (option semblable à celle de 1998).
- Les redevances peuvent être établies sur la base de moyennes calculées sur un éventail suffisant de services de trains et de périodes (option semblable à celle de 1998).
- En revanche, les conditions régissant les dérogations possibles à ces principes ont été assouplies par rapport à celles de 1998 :
 - l'autorisation de percevoir des redevances fondées sur les coûts supplémentaires à long terme engendrés par un investissement n'est plus limitée à des conditions exceptionnelles ou à des projets précis, mais les dérogations ne sont toutefois permises que dans des situations où l'investissement en question n'aurait pas pu être réalisé autrement et où le projet entraîne une amélioration de l'efficacité et/ou de la rentabilité ;

- lorsqu'un organisme de tarification souhaite recouvrer une proportion plus importante que le coût social marginal, il est autorisé à le faire dans certaines conditions pour n'importe quel service (y compris le fret, qui était exclu de cette disposition dans les propositions de 1998).

Ces propositions ont été acceptées par le Conseil de l'Union européenne sous réserve d'amendements mineurs adoptés lors de la réunion. Le projet de Directive attend maintenant l'approbation du Parlement européen. Si le Parlement n'apporte pas de modifications majeures, on peut prévoir que la Directive entrera en vigueur début 2001 avec une date limite pour sa mise en application dans les États membres fixée au début 2003. La directive constitue un compromis entre, d'une part, l'optique puriste selon laquelle c'est le coût social marginal qui doit déterminer les redevances d'accès et, d'autre part, le souhait exprimé par plusieurs États membres de recouvrer des proportions élevées des coûts globaux. Le fait qu'une dérogation permettant de percevoir des redevances supérieures aux coûts marginaux puisse être accordée pour le fret en plus des services voyageurs revêt une importance particulière à cet égard.

La situation actuelle

La situation actuelle dans chaque pays Membre est résumée au tableau 2. L'usage a évolué et continue d'évoluer en fonction des modifications apportées aux directives de l'UE, et des politiques et besoins propres à chaque pays.

Le rapport NERA sur les redevances d'accès¹⁴ a regroupé les systèmes de tarification en trois catégories :

- La tarification au coût marginal (méthode scandinave).
- La tarification selon les coûts moyens ajustés.
- L'approche britannique.

Ces trois approches sont examinées ci-après.

La tarification au coût marginal

Ce type de tarification, fondée sur le coût marginal à court terme, a été adopté en Suède, en Finlande et, dans une large mesure, au Danemark (la Norvège, en dehors de l'Union, a également adopté cette approche). Elle le sera également aux Pays-Bas à compter de 2000, bien que les redevances soient graduellement augmentées et n'atteignent le coût marginal qu'en 2007 pour le fret et en 2005 pour les services voyageurs.

C'est un système qui ne comprend pas de redevances fixes, sauf au Danemark, où celles-ci sont faibles. Les redevances variables sont faibles et fondées sur le coût marginal à court terme (y compris les coûts externes). Le recouvrement des coûts est par conséquent limité (en général entre 15 et 30 %). Le degré de contribution de l'État est déterminé par la différence entre les coûts totaux d'infrastructure et les recettes tirées de ces redevances.

Ce type de tarification néglige la prise en compte des coûts d'opportunité, en partie parce que le problème de la congestion est moins grave en Scandinavie que dans d'autres pays.

La tarification selon les coûts moyens ajustés

Cette méthode de fixation des redevances repose non pas sur les coûts marginaux mais sur les coûts moyens. Elle a ceci de particulier qu'elle ne se préoccupe pas du coût marginal ni n'utilise la tarification de Ramsey pour accroître le recouvrement des coûts. La tarification selon les coûts moyens ajustés a été adoptée en Allemagne, en France, en Belgique, en Italie et en Autriche. Cependant, dans la pratique, les redevances ne correspondent pas à l'intégralité des coûts moyens. En effet :

- En France et en Autriche, les redevances se situent globalement bien en deçà des coûts et ne permettent de réaliser qu'un recouvrement partiel.
- En Allemagne et en France les charges comprennent aussi des redevances fixes.

Tableau 2. Structure des redevances d'accès à l'infrastructure dans les Etats membres de l'UE

Pays	Redevance fixe Euro/km de ligne/année	Redevance fixe en % de la redevance totale	Redevances variables :		Autres redevances	Recouvrement des coûts	Observations
			Euro/milliers de tonnes-km brutes	Euro/train-km			
Allemagne	Varie en fonction de la longueur et de la qualité de la ligne, du type de trafic et de la durée du contrat	Inconnu	–	0.5 – 2.0 (selon l'utilisation de la capacité)	Redevance supplémentaire pour les embranchements, ainsi que les chantiers de triage et de manœuvre	100 % des coûts (moins les crédits de l'État, surtout pour les investissements)	Les utilisateurs peu fréquents peuvent payer un tarif monôme (VarioPreis)
Autriche	–	1997 : 27 % 1998 : 8 %	–	–	–	Coût d'exploitation et de maintenance plus 40 % des coûts d'investissements – avec l'objectif d'atteindre 100 %	–
Belgique	–	0 %	–	Varient selon : – Le volume du trafic – L'heure de la journée – Les caractéristiques techniques de la voie – Le poids du train – La priorité	–	Se rapproche du coût marginal	–
Danemark							
– Kastrup-Padborg	400/km de ligne	Inconnu	–	2.7	Redevance de capacité Copenhague-Fredericia (200 km) pour la variation de la vitesse moyenne à partir de 100 km/h	20-25 %	–
– Autres	200/km de ligne	Inconnu	–	0.4	–	–	–
Espagne	–	–	–	–	–	–	Pas de redevances
Finlande							
– Fret	–	0 %	1.7	–	Euro 0.13/tonne nette	75 % du coût marginal	Le coût marginal comprend les accidents et les émissions, mais avec une réduction, car les poids lourds et les autobus ne recouvrent pas leur coût social marginal
– Voyageurs	–	0 %	1.5	–	–	78 % du coût marginal	–

Tableau 2. Structure des redevances d'accès à l'infrastructure dans les Etats membres de l'UE (suite)

Pays	Redevance fixe Euro/km de ligne/année	Redevance fixe en % de la redevance totale	Redevances variables :		Autres redevances	Recouvrement des coûts	Observations
			Euro/milliers de tonnes-km brutes	Euro/train-km			
France :							
– Lignes de banlieue	1 700			3 – 15	0.25/ train-km (redevance de réservation)		La redevance par train-km tient compte des coûts de congestion et varie en fonction de l'heure de la journée
– Lignes à grande vitesse	10 000	Environ 5 %		2.5 – 8			
– Grandes lignes	40-10 000			0.3 – 6			
– Autres lignes	–			–			
Grèce	–	–	–	–	–	–	Pas de redevances
Irlande	–	–	–	–	–	–	Pas de redevances
Italie	–	–	–	Moyenne : 2.27 Varient selon : – l'heure de la journée – les caractéristiques de la voie – les caractéristiques du train		Coûts directs (à peu près 35 % des coûts totaux)	Dépôt de garantie pour la réservation, jusqu'à 50 % de la redevance
Luxembourg	–	–	–	–	–	–	Pas de redevances
Pays-Bas :							Chiffres selon les prévisions de 1999
– Fret	–	0 %	–	2000 : 0.05 pour atteindre 0.93 en 2007	–	Coût marginal (Euro 0.93/ par millier de trains-km) couvert pour le fret en 2007 et pour les voyageurs en 2005	Les redevances moindres pour le fret sont fondées sur la capacité à payer, étant donné la concurrence intermodale
– Voyageurs	–	0 %	–	2000 : 0.14 pour atteindre 0.93 en 2005	Redevance par arrêt en gare : Euro 1.5		
Portugal	–	–	–	–	–	–	Redevances introduites à partir de 2000
Royaume-Uni ¹							
– Fret et transport de voyageurs hors concession	Chiffre inconnu mais important		Inconnu	Inconnu	Inconnu		
– Transport de voyageurs dans le cadre de concessions	Chiffre inconnu mais important	85 %	–	De Euro 0.1 à Euro 6.0 en fonction du type du matériel roulant et de la longueur du train		100 % des coûts plus une marge bénéficiaire (environ 15 %)	Redevance variable, en fonction de l'utilisation du réseau et de la performance
Suède	–	0 %	0.31 (fret) 0.45 (voyageur)	0.10		Coût de maintenance seulement (100 % en 1998)	

1. Grande-Bretagne seulement. Les chemins de fer d'Irlande du Nord ne sont pas privatisés.

Sources : *An Examination of Rail Infrastructure Charges*, Rapport pour la Commission européenne, NERA, 1998, complété par des données actualisées obtenues auprès des gestionnaires de l'infrastructure ; ministère des Transports et de la Navigation, Italie.

Dans chacun de ces pays :

- le degré de contribution de l'État est déterminé par les priorités et limites fixées pour les dépenses du secteur public ;
- les redevances d'utilisation de l'infrastructure sont ensuite fixées de façon à recouvrer la différence entre le coût de l'infrastructure et la contribution de l'État.

Étant donné que la contribution de l'État est en général faible (elle est nulle en Allemagne), le degré de recouvrement des coûts est en général plus élevé que selon la tarification au coût marginal. Il arrive que les redevances variables soient nettement supérieures au coût marginal, même pour des trafics sensibles au prix. Les redevances fixes sont en général assez faibles. Elles représentent en France moins de 5 % du total des redevances, puisqu'elles ne sont perçues que sur les lignes de banlieue et les grandes lignes.

En France et en Allemagne, les opérateurs qui ne sont pas des utilisateurs réguliers de l'infrastructure, peuvent choisir de payer une redevance variable plus élevée et pas de redevance fixe. Cela réduit le coût d'entrée pour les nouveaux opérateurs par rapport au système binôme. Il n'y a pas de redevance fixe en Belgique, ni en Autriche (depuis 1999).

Jusqu'en 1998, DB Netz (Allemagne) ne percevait qu'une redevance variable, mais celle-ci a été remplacée par la suite par un système binôme. Les entreprises ferroviaires doivent maintenant acheter une « InfraCard », qui permet à son détenteur d'utiliser un réseau convenu pendant une période variant d'un à dix ans. Le prix de cette « infracarte » dépend de la taille et de la qualité du réseau utilisé, du type de trafic qui y sera acheminé et de la qualité du matériel roulant utilisé. Si ce nouveau système constitue en Allemagne une amélioration par rapport à l'ancien, du fait que les redevances variables sont plus faibles, il n'a pas pour autant fait taire les plaintes suscitées par le niveau élevé des redevances d'utilisation de l'infrastructure. Les données du tableau 2 indiquent que le niveau des redevances est fonction des lignes utilisées ainsi que de la souplesse des horaires.

La méthode britannique

La tarification adoptée pour le fret dans le secteur ferroviaire privatisé en Grande-Bretagne repose sur des accords d'accès négociés entre Railtrack – le propriétaire de l'infrastructure – et l'opérateur. Ces accords doivent ensuite être approuvés par le régulateur des chemins de fer (*Office of the Rail Regulator*), dont la politique peut être résumée ainsi :

- tout réajustement à la hausse (surcharge) par rapport au coût marginal ne doit permettre à Railtrack de recouvrer que la partie de ses coûts fixes imputable au fret ;
- les redevances ne doivent pas être excessives, compte tenu des coûts intrinsèques (c'est-à-dire les coûts d'un fournisseur d'infrastructure théoriquement efficace qui exploite la ligne, avec répartition des coûts entre tous les courants de fret).

Dans la pratique, l'accord négocié entre Railtrack et English Welsh and Scottish Railways (EW&S), qui achemine plus de 90 % de l'ensemble du fret en Grande-Bretagne, prévoit une redevance fixe élevée ainsi qu'une redevance variable faible (les chiffres sont soumis au secret commercial). Le niveau et la structure des redevances pour la période 2001-2006 sont actuellement examinés par le régulateur. Il est probable que la partie variable des redevances sera plus élevée, de manière :

- A prendre en compte des coûts variables qui avaient été auparavant sous-estimés.
- Et éventuellement à donner une incitation supplémentaire à Railtrack de mettre à disposition la capacité permettant d'acheminer un trafic accru.

Modifications nécessaires pour se conformer au projet de directive

S'agissant des dispositions du projet de directive qui sont décrites plus haut, la question de la non-discrimination ne se pose pas dans les pays qui adoptent la tarification au coût marginal, étant donné que les redevances, dans ce système, ne sont pas censées varier selon les usagers, mais seulement en fonction des coûts. De même, le régulateur des chemins de fer britanniques a déclaré qu'il

n'approuverait aucun accord d'accès discriminatoire. Les pays qui appliquent la tarification selon les coûts moyens ajustés ont également mis en place des structures qui visent à empêcher la discrimination :

- A l'égard des petits utilisateurs, en appliquant des redevances fixes uniquement pour la partie utilisée du réseau.
- A l'égard de nouveaux utilisateurs ou d'utilisateurs irréguliers, en leur offrant l'option d'une structure monôme ne comprenant que des redevances variables.

La difficulté qui peut se poser dans la tarification selon les coûts moyens ajustés et dans l'approche britannique concerne la disposition de la directive selon laquelle il faut veiller à ce qu'un service capable de payer les coûts qu'il engendre soit en mesure d'avoir accès au réseau. Le projet de directive autorise des réajustements à la hausse (surcharge), mais exige qu'ils soient déterminés de façon à ce que :

- Les prix du chemin de fer ne soient pas dissuasifs.
- La compétitivité du rail soit assurée, notamment pour le fret ferroviaire international.

Les États membres qui utilisent la tarification selon les coûts moyens ajustés perçoivent en général des redevances variables qui sont supérieures au coût marginal. Ainsi :

- En Allemagne, il n'y a pas d'aide de l'État, et les redevances fixes, bien qu'elles soient plus élevées que dans la plupart des autres pays, sont insuffisantes pour combler l'écart entre le coût marginal et le coût moyen. De plus, étant donné que le prix de l'"InfraCard" est fonction de la taille du réseau utilisé, le coût variable de l'expansion vers de nouvelles sections du réseau peut être élevé.
- En France, bien que le recouvrement des coûts soit estimé à moins de 50 %, les redevances fixes sont faibles, et l'on estime par conséquent que les redevances variables dépassent largement le coût marginal, au moins pour les lignes de banlieue et les lignes à grande vitesse.
- Dans ces deux pays, les petits opérateurs font face à des redevances variables particulièrement élevées dans le cadre du système monôme en vigueur, ce qui ne leur permet guère de concurrencer les opérateurs plus importants.

Une nouvelle réduction des redevances variables dans ces pays sera donc peut-être nécessaire pour s'assurer que les prix du transport ferroviaire ne sont pas dissuasifs.

Le projet de directive autorise la perception de redevances supérieures au coût marginal notamment lorsque l'augmentation des redevances se fait par voie de négociation. En Grande Bretagne, les redevances d'accès pour le fret sont négociées avec chaque opérateur. En vertu de la loi sur les chemins de fer, l'une des tâches qui incombe au régulateur, et qu'il doit prendre en compte pour approuver un accord d'accès, est de promouvoir l'utilisation des chemins de fer. Cette disposition est conforme à celle de la directive selon laquelle les tarifs du transport ferroviaire ne doivent pas être dissuasifs. Cependant, le régulateur a également pour tâche de ne pas rendre indûment difficile pour Railtrack le financement de ses activités. C'est pourquoi il n'est pas impossible qu'en tentant de concilier au mieux ces deux impératifs, le régulateur approuve des redevances d'accès risquant de nuire à la compétitivité du rail, et allant par le fait même à l'encontre des dispositions de la directive.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Rappel historique¹⁵

Entreprise publique dont le capital est détenu en totalité par l'État, les Chemins de fer tchèques (CD) ont été créés en 1993 après la partition de la Tchécoslovaquie. Actuellement, l'infrastructure ferroviaire appartient à l'État, CD étant autorisée à l'utiliser et à la gérer. CD opère sous la tutelle du ministère des Transports, qui désigne le Conseil d'administration et a pouvoir de le révoquer. Le président du Conseil d'administration est le plus haut gradé des fonctionnaires ministériels chargés des transports ferroviaires.

A l'instar des entreprises ferroviaires des autres pays d'Europe centrale et orientale, les Chemins de fer tchèques ont connu une réduction du trafic de plus de 50 % depuis la chute du Communisme en 1989. En 1998, CD a acheminé quelque 90 millions de tonnes de marchandises, soit environ 20 milliards de tonnes-km en valeur nette. (Selon les estimations de l'entreprise, ce chiffre représente de 40 à 45 % du marché du fret¹⁶). Le trafic se répartit de manière égale entre le national et l'international, le marché national représentant près de la moitié du chargement et le transit 6 % du tonnage transporté.

Les principaux marchés sont ceux des produits en vrac comme le charbon (33 % du tonnage transporté en 1998, contre 47 % en 1997), le minerai de fer, les matériaux de construction et les produits de l'exploitation forestière, bien que les machines représentent également une partie du fret. Le chemin de fer a quelques difficultés à concurrencer la route pour le transport de produits autres qu'en vrac étant donné la concurrence extrêmement vigoureuse que se livrent les petits transporteurs routiers, concurrence qui les conduit à pratiquer des prix extrêmement bas. Or, CD n'a pas de stratégie de différenciation des prix qui lui permettrait de faire face à cette concurrence.

En 1998, CD employait quelque 86 000 agents, contre 162 000 en 1989, soit une réduction des effectifs de près de 50 %. Ce recul reste cependant inférieur à celui de la baisse du trafic. En conséquence, la productivité a baissé pendant cette période (quoiqu'elle ait augmenté depuis 1993), et la surcapacité est un problème qui n'est toujours pas résolu.

Toujours en 1998, CD a réalisé un bénéfice comptable d'environ 1.6 milliards de couronnes¹⁷ (45 millions d'euros) sur ses opérations de fret. Mais le transport de fret ne serait pas rentable non plus si les actifs étaient calculés à leur valeur de remplacement et non à leur valeur d'origine (d'avant 1989 pour l'essentiel), cette dernière ne représentant parfois guère plus de 10 % des coûts de remplacement¹⁸. L'activité la plus rentable est le transport de marchandises par train complet, qui représente 45 % du tonnage de chargement.

Le bénéfice comptable réalisé sur le transport de fret a servi à financer en partie les pertes enregistrées dans le transport de voyageurs. En raison de ces pertes, CD accuse un déficit global tous les ans depuis sa création ; vers la fin de 1998, elle avait accumulée une dette de 23 millions de couronnes (660 millions d'euros). En conséquence, il manque à l'entreprise les fonds nécessaires pour investir dans ses activités de fret, alors que plus de 60 % de son parc de matériel n'est pas conforme aux normes RIV de l'UIC et que de nombreux wagons se trouvent dans un état de délabrement avancé, voire d'obsolescence.

En dépit de ses difficultés financières, CD a lourdement investi, notamment dans les mises à hauteur permettant d'accélérer la vitesse des trains dans les principaux corridors. Ainsi, en 1998, elle a investi 11 milliards de couronnes (315 millions d'euros), ce qui correspond à 40 % de ses recettes (hors

subventions). Sur ce total, près de 80 % ont été investis dans les corridors. La quasi-totalité des investissements a été financée par des emprunts, essentiellement sous forme de prêts de la BEI et de la BERD, garantis par l'État. Une partie a été financée au moyen de subventions accordées par le programme PHARE de l'UE. Il est probable que le secteur voyageurs bénéficiera davantage des investissements concernant les corridors que le secteur fret. En outre, les tronçons du réseau qui ne se situent pas dans des corridors, et dont le transport de fret est hautement tributaire, ont souffert d'un manque d'investissement et d'entretien de base.

Réforme

Par ailleurs, en vertu de la loi sur les chemins de fer de 1994, CD a été restructurée en prévision du régime de libre accès, par la création de deux divisions, l'une pour l'infrastructure, l'autre pour l'exploitation et la politique commerciale. Chaque division a son propre système comptable. La division Exploitation comporte des départements distincts : transport de marchandises, transport de voyageurs et matériel roulant.

La politique gouvernementale en matière de transports prévoit, d'une part, le remplacement de l'entreprise publique par une organisation commerciale dotée d'objectifs économiques clairement énoncés et, d'autre part, l'harmonisation des chemins de fer, dans le droit fil de la politique de l'UE. Toutefois, toute réforme qui risquerait d'entraîner des pertes d'emplois se heurtera à une vive résistance de la part des syndicats. Dans ce contexte, plusieurs grèves ont été organisées ces dernières années. En conséquence, les tout premiers plans de privatisation ont été laissés en suspens.

En novembre 1999, la loi de 1994 a été amendée afin de définir des modalités permettant de compenser les pertes de l'entreprise, tenue de s'acquitter de ses obligations de service public en matière de transport de voyageurs. Ce texte prendra force de loi en 2000 et devrait améliorer la situation financière de CD.

Un nouveau projet de loi de transformation du statut de CD est à l'examen au Parlement. Il semble qu'il y ait consensus entre les parlementaires, le ministère, la direction de CD et les syndicats pour faire des Chemins de fer tchèques une société par actions. Dans un premier temps, celles-ci seraient détenues en totalité par l'État. Ce processus rendra CD plus autonome et facilitera la création de co-entreprises avec des sociétés du secteur privé dans des domaines tels que la réexpédition de fret. Néanmoins, il n'y a pas de consensus sur les projets des pouvoirs publics d'annulation des dettes de CD ou de vente des parts du secteur Exploitation à des partenaires stratégiques. En conséquence, il est peu probable que la nouvelle loi soit votée en 2000.

Dispositions en matière de libre accès

La loi sur les Chemins de fer de 1994 a permis la liberté d'accès par le biais des dispositions suivantes :

- Mise en place d'une *Drazni Urad* (Autorité des chemins de fer), office gouvernemental indépendant, qui sera chargé de réglementer l'accès en accordant des licences aux opérateurs qui répondent aux critères de compétence professionnelle, ainsi que des concessions pour l'exploitation d'un tronçon de voie particulier, à condition qu'il en ait la capacité.
- Nécessité pour le gestionnaire de l'infrastructure d'accorder l'accès aux transporteurs autorisés en application de ce qui précède, et de répartir les capacités.
- Disposition aux termes de laquelle les opérateurs en place ou potentiels sont habilités à faire appel devant l'Autorité des chemins de fer sur les questions de capacités.

Le marché du fret est ouvert à tous les opérateurs de transport de fret externes. Ceux-ci doivent obtenir une licence auprès de la *Drazni Urad*, qui soumet les conducteurs à des examens sur les réglementations et délivre l'homologation des véhicules sur le plan technique.

CD n'a pas les moyens de s'opposer à la concurrence de la part d'entreprises qui possèdent leurs propres matériels, terminaux et dépôts et qui, par conséquent, n'ont besoin que d'un accès aux voies,

ce que CD est tenu de leur accorder aux termes de la loi. Très peu d'obstacles de forme s'opposent à l'entrée, ce qui conduit CD à arguer de la nécessité de rendre la réglementation et son application plus rigoureuses afin d'empêcher l'entrée d'opérateurs ne répondant pas aux normes techniques et de sécurité. En outre, CD craint que les opérateurs externes « écrèment » la partie du trafic la plus rentable, ce qui aurait des conséquences désastreuses sur ses finances.

En 1997, les opérateurs en libre accès détenaient une part du marché de 8 % en termes de chargement et de moins de 1 % en tonne-km. En 1998, leur part du marché de chargement est passée à 11 %. La majorité des opérateurs externes sont des transporteurs de matières premières à l'intérieur du pays, qui étaient auparavant clients de CD. Au départ, ils sont entrés sur le marché pour assurer le transport de leurs propres marchandises mais, aujourd'hui, ils offrent des prestations à des tiers.

On recense 35 opérateurs externes. Les plus importants sont IKD Dopravna Ostrava, filiale d'une société d'exploitation minière, et Viamont Usti nad Labem, société indépendante. Ces opérateurs possèdent leurs propres wagons, motrices, matériel de manutention et équipements de dépôt, qu'ils utilisaient à l'origine sur des lignes spécialisées, non publiques, raccordées au réseau des Chemins de fer tchèques. Ayant pris de l'extension, ils ont interconnecté leurs secteurs exploitation en empruntant les voies de CD. Au début, ils assuraient essentiellement des transports sur de courtes distances (environ 25 km), mais récemment, les distances moyennes se sont allongées.

Les opérateurs externes utilisent le réseau de CD uniquement pour le trafic de trains complets sur le territoire métropolitain. Pour les opérateurs internationaux, la nécessité de connaître la réglementation et la langue tchèques constitue une entrave. En conséquence, ils ne peuvent raisonnablement espérer s'implanter sur ce marché qu'en mettant en place une représentation locale.

Quant à savoir si « l'écémage » doit être considéré comme un problème ou comme un moyen opportun de faire baisser les prix du transport de fret pour certains secteurs, tout dépend de l'équilibre que la politique gouvernementale s'efforcera de trouver entre des objectifs en partie contradictoires, à savoir d'améliorer les finances de CD et d'exercer une pression pour améliorer l'efficacité globale du secteur ferroviaire par le biais de la concurrence. (Voir aussi page 34 *Concurrence*.)

Répartition des capacités et redevances d'accès

L'ordonnement du transport de fret est un processus géré par le département du transport de marchandises de la division de l'exploitation et de la politique commerciale. Chaque période d'ordonnement débute par l'établissement de graphiques afin de répartir les sillons en fonction de l'expérience passée et des attentes des plus gros clients qui sont prises en compte. Nombre de ces sillons sont réservés à des chargements mono-produit/ mono ou multi-destinations demandés par de gros clients réguliers, ayant pignon sur rue. Quelques itinéraires fixes multi-destinations sont réservés à des expéditions regroupées de plusieurs produits différents pour le compte de plusieurs clients plus petits et non connus à l'avance. Les ordres d'expédition de plus faible volume sont ensuite insérés dans ces sillons réservés.

Le processus d'ordonnement étant relativement souple, il est parfaitement normal qu'il fasse ensuite l'objet de changements, d'ajouts et d'annulations. Les plus gros clients rencontrent habituellement CD une fois par mois afin de planifier l'utilisation de la capacité réservée prévue pour la période suivante. Comme la capacité est excédentaire, il n'est pas nécessaire que l'ordonnement soit particulièrement strict.

En principe, le transport de voyageurs prend le pas sur celui du fret. Mais, comme ce dernier constitue le volet rentable des activités de CD, il arrive que des trains express de transport de fret doublent des rames de transport de voyageurs plus lentes. Quoi qu'il en soit, il ne semble pas y avoir de règles incontournables.

C'est le ministère des Finances (en concertation avec le ministère des Transports et les Chemins de fer tchèques) qui fixe les règles et les redevances maximales d'accès des opérateurs nationaux externes au réseau de CD. Les redevances d'accès sont calculées à l'aide d'une formule combinant le coût par train-kilomètre et le coût par tonne-km brute. Les tarifs devraient couvrir la totalité des coûts

comptables de la fourniture d'accès. Il semble cependant qu'en 1999, le niveau des redevances d'accès n'a pas été très élevé car il ne correspondait qu'aux coûts d'entretien et qui plus est, ne les reflétait que de manière imprécise et incomplète. Ces redevances devraient augmenter de 25 % courant 2000 afin d'y inclure une partie des coûts d'investissement.

Récemment, CD a mis fin à la pratique consistant à appliquer des redevances d'accès internes. Ce changement de politique risque de soulever des questions d'absence de différenciation dans la tarification de l'utilisation de l'infrastructure.

Conclusions

La République tchèque a accompli de rapides progrès dans la mise en œuvre du libre accès. En outre, il est prévu que le gouvernement promulgue sous peu des lois relatives aux obligations de service public. Ainsi, CD aurait moins besoin de puiser dans les recettes de ses activités de fret pour combler le déficit de ses activités de transport de voyageurs. Sur le plan commercial, son secteur fret se trouvera ainsi mieux placé pour faire face à la concurrence des opérateurs en libre accès. Compte tenu, toutefois, de la faiblesse de sa situation financière – qui risque d'empirer à mesure que s'accroît la part du marché occupée par les opérateurs externes – CD devra surveiller les répercussions de l'ouverture de l'accès afin de s'assurer que les priorités fixées par les pouvoirs publics se retrouvent dans la mise en balance :

- De l'aptitude de CD à financer ses activités.
- Des avantages offerts par la liberté d'accès du point de vue de l'efficacité.

Jusqu'à présent, les mesures prises sont insuffisantes pour créer une concurrence équitable entre CD et les opérateurs en libre accès dans le domaine du transport de fret, et rendre efficaces les opérations de transport ferroviaire de fret. Ces objectifs ne seront atteints que lorsque :

- La séparation entre le ministère des Transports et CD sera plus nette.
- Le département Fret et la division des infrastructures ferroviaires de CD seront transformés en sociétés distinctes.

La rapidité avec laquelle cette évolution se concrétisera dépend de l'issue du débat actuel autour de la proposition d'une nouvelle loi sur le changement de statut de CD.

FRANCE

Quelques éléments de contexte

C'est traditionnellement avec l'aide de l'État que furent créées ou regroupées les entreprises ferroviaires qui ont assuré le développement du réseau au siècle dernier. Du fait des concentrations, il ne restait que six grandes entreprises vers 1860, ramenées à cinq en 1934. Ces réseaux, en grande difficulté financière, ont été nationalisés en 1938 avec la création de la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF). Formellement, l'État détenait 51 % du capital de la SNCF et les anciennes entreprises le capital restant. En réalité, celles-ci, ayant survécu à la faillite grâce à l'intervention de l'État, n'ont jamais assumé leurs responsabilités d'actionnaires.

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 a fait de la SNCF un établissement public industriel et commercial. Aux termes de l'article 24-I de cette loi, la SNCF est dotée de l'autonomie de gestion. Un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État, l'établissement public entendu, fixe ses droits et obligations, les modalités de son fonctionnement, les règles d'harmonisation des conditions d'exploitation, la définition de son équilibre d'exploitation et les conditions d'exécution du service public. Le même article de loi prévoyait, en outre, qu'un contrat de plan passé entre l'État et la SNCF déterminait les objectifs assignés à l'entreprise et au groupe dans le cadre de la planification nationale et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Aux termes de l'article 24-II de la loi du 30 décembre 1982, la SNCF reçoit des concours financiers de la part de l'État au titre des charges résultant des missions de service public qui lui sont confiées en raison du rôle qui est imparti au transport ferroviaire dans la mise en œuvre du droit au transport et de ses avantages en ce qui concerne la sécurité et l'énergie.

Ce dispositif explique que de forts liens existent entre l'État et la société nationale, qui se concrétisent notamment par le fait que les représentants des administrations sont majoritaires au sein du conseil d'administration. La contrepartie de cette dépendance a été une garantie de solvabilité de l'établissement apportée, *de facto*, par l'État. Cette situation a l'avantage de faire de l'opérateur un emprunteur bénéficiant d'une très bonne cotation sur les marchés financiers. Elle a été parfois accusée d'autoriser des déficits durables et, donc l'accumulation des dettes.

A la veille de la réforme de 1997, la SNCF apparaissait comme une entreprise publique de très bon niveau technique, offrant des transports sûrs et une qualité de service satisfaisante pour l'opinion. Il lui était en revanche reproché une difficulté à maîtriser ses coûts, aussi bien du transport que de l'entretien de l'infrastructure, ainsi qu'une insuffisante culture commerciale et financière.

Du fait d'évolutions structurelles lourdes qui ont joué en faveur du transport routier de voyageurs et de marchandises et en l'absence notamment de gains suffisants de productivité, le déclin des parts de marché du transport ferroviaire face à ses concurrents est une tendance lourde du dernier demi-siècle, qui a cependant été observée dans tous les États européens, souvent dans des proportions plus marquées qu'en France, en particulier pour le fret. En dépit d'importantes mutations techniques comme le TGV pour les voyageurs dès le début des années 80 ou le développement du transport combiné pour les marchandises, les évolutions des dernières décennies n'ont pas infléchi sensiblement cette tendance. C'est ainsi qu'entre 1980 et 1996 :

- Pour le trafic voyageurs, celui-ci n'a augmenté que de 20 % environ pour le trafic urbain et suburbain et a stagné pour le trafic interurbain. Dans le même temps, le trafic en voiture particulière a augmenté de 50 %.

- Pour le fret, celui-ci a vu son activité baisser de plus 40 % alors que le fret routier augmentait de plus de 20 %. Le fer est ainsi passé de 29.2 % de part de marché à environ 18 %. Il faut cependant noter qu'il résiste mieux sur l'international où il enregistre une évolution positive sur la période. La SNCF conserve ainsi 33 % de part de marché du fret international, ce qui représente plus de la moitié des revenus du fret de la SNCF. Cette évolution recouvre en fait des évolutions très contrastées : baisse du wagon isolé, stagnation du train complet et croissance régulière du combiné.

Au milieu des années 90, la situation pouvait donc se résumer de la façon suivante :

- Stagnation globale du marché essentiellement soutenu par la grande vitesse.
- Situation financière extrêmement dégradée du fait de la dette accumulée.
- Fortes interrogations et inquiétudes sur l'avenir du secteur.

La réforme du secteur ferroviaire

La réforme de 1997 :

Cette réforme devait répondre à quatre objectifs :

- Créer les conditions d'un renouveau durable du transport ferroviaire en inversant la tendance au déclin.
- Trouver des solutions durables aux problèmes financiers du secteur.
- Clarifier les rôles des différents acteurs et mettre en place un dispositif conforme aux directives européennes 91-440 relative au développement des chemins de fer communautaires, 95-18 relative aux licences d'entreprises ferroviaires et 95-19 relative à la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et à la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure.
- Préparer une décentralisation des services régionaux de voyageurs.

Cette réforme s'est traduite par :

- La création, à compter du 1^{er} janvier 1997, de Réseau ferré de France (RFF), établissement public industriel et commercial, chargé d'exercer, pour le compte de l'État, la responsabilité des infrastructures ferroviaires, auparavant confiées par l'État à la SNCF, et dont le nouvel établissement public est propriétaire depuis cette date. RFF a pour objet, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national. Il définit les objectifs et principes de gestion du trafic et des circulations ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité dont il confie, aux termes d'une convention, la gestion à la SNCF compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public.
- Le transfert à RFF, en contrepartie de la reprise des actifs qui constituent l'infrastructure, de la dette contractée par la SNCF pour le financement de ces infrastructures, soit 134.2 milliards de francs. Les recettes de RFF proviennent des redevances qu'il perçoit pour la circulation sur le réseau ferré national, des concours financiers de l'État ainsi que des dotations permettant de faire face à la dette transférée. Il peut, par ailleurs, recevoir des concours des collectivités territoriales, comme par exemple les subventions pour les investissements sur le réseau dans le cadre des contrats de plan État-Régions. Les dépenses de RFF sont principalement constituées par les investissements pour le développement du réseau, par la charge de la dette reprise à la SNCF et par la rémunération de la SNCF pour la gestion de l'infrastructure.
- Le maintien d'une entreprise ferroviaire unifiée chargée, d'une part, d'exploiter les services ferroviaires sur le réseau ferré national et, d'autre part, d'exercer, pour le compte de RFF, les missions de gestionnaire de l'infrastructure délégué. S'agissant de l'exploitation des services ferroviaires, celle-ci doit se faire, conformément au cahier des charges de la SNCF, dans les meilleures conditions de sécurité, d'accessibilité, de célérité, de confort et de ponctualité, compte tenu des

moyens disponibles. Les missions de gestionnaire de l'infrastructure délégué consistent, quant à elles, principalement en l'établissement du graphique de circulation, la gestion opérationnelle des circulations de manière à assurer leur fluidité, leur régularité et leur sécurité, la gestion des systèmes de régulation et de sécurité, la surveillance et l'entretien régulier des voies et des ouvrages.

- L'expérimentation de la régionalisation du service de voyageurs. Sur les bases de l'article 22 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, un partenariat fructueux s'est développé entre les régions et la SNCF. Celui-ci a constitué un instrument de développement pour la SNCF et offert un champ d'intervention plus large pour les régions. Le succès de ce partenariat a été suffisamment encourageant pour justifier que le gouvernement décide de lancer dans six régions (puis sept), à compter du 1^{er} janvier 1997, une expérimentation sur la décentralisation de l'organisation et du financement du service des voyageurs.

La réforme de la réforme en 1998

Cette réforme visait à améliorer certains points importants qui n'avaient pas été traités dans la réforme de 1997.

- Le premier point était l'insuffisance de l'amélioration de la situation financière de la SNCF, qui ne la mettait pas en mesure d'atteindre l'objectif de retour durable à l'équilibre financier, nécessaire pour permettre le développement du trafic ferroviaire et le renforcement du service public que la SNCF assure, et surtout l'absence de moyens financiers destinés à assurer, sur la durée, la stabilisation de l'endettement de RFF et à amorcer sa décroissance, privant cet établissement public de ses capacités à mettre en œuvre les décisions prises par le gouvernement français en particulier en faveur de la politique de régénération, de modernisation et de développement du réseau ferré national. Le gouvernement français a donc décidé, en 1998, de réduire la dette de la SNCF, ce qui a permis de diminuer sensiblement les frais financiers. Il a également affecté des moyens financiers importants pour stabiliser la dette de RFF, au moyen de dotations en capital.
- Le second point était le risque pour l'unicité du service public du transport ferroviaire que présentait la gestion du système ferroviaire par deux entités distinctes. Ce problème a conduit le gouvernement français, au début de l'année 1999, à créer le Conseil supérieur du service public ferroviaire, chargé, dans le cadre de la séparation des fonctions entre entreprise ferroviaire et gestionnaire de l'infrastructure, de veiller au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics RFF et SNCF, et au respect de leurs missions de service public. Le Conseil supérieur du service public ferroviaire est composé d'élus (parlementaires nationaux et européens, élus locaux), de représentants des entreprises ferroviaires, des salariés, des usagers et consommateurs, ainsi que de personnalités qualifiées dans le domaine des transports et de représentants de l'État. Instance de réflexions et de propositions, le Conseil supérieur du service public ferroviaire a d'ores et déjà inscrit à son programme de travail l'examen de questions telles que la régionalisation, la problématique des transports péri-urbains, le fret ferroviaire, la sécurité des circulations ferroviaires. C'est également au Conseil supérieur du service public ferroviaire qu'il appartiendra de tirer, d'ici deux ans, les enseignements de l'organisation nouvelle du système ferroviaire, afin de pouvoir évaluer si d'autres mesures seront nécessaires pour la mise en œuvre des objectifs de désendettement, d'unicité et d'amélioration des rapports sociaux que le gouvernement s'est fixé.

Première évaluation des effets de la réforme

Plusieurs des objectifs de la réforme peuvent être considérés comme acquis. Il s'agit de :

- La clarification des rôles des différents acteurs. La réforme a permis d'identifier les responsabilités de chacun :
 - L'État, qui arrête les grandes orientations de la politique d'infrastructures.
 - RFF, qui est chargé d'aménager et de développer le réseau.
 - La SNCF, qui peut désormais se concentrer sur son métier de transporteur.

- Les perspectives de redressement financier du secteur.
La réforme de 1997, qui avait transféré à RFF l'endettement de la SNCF lié à l'infrastructure, n'avait pas réglé la question de la prise en charge financière de cette dette sur la durée. Le gouvernement français a donc décidé d'affecter des moyens financiers importants pour maîtriser l'évolution de la dette de RFF, au moyen de dotations en capital, et permettre sa stabilisation pour les exercices suivants. Placée dans des conditions favorables du fait du niveau modéré des redevances d'infrastructures et soulagée de la plus grande partie de sa dette et du financement des investissements d'infrastructure, la SNCF a, quant à elle, été mise en position de pouvoir équilibrer ses comptes, ce qui est actuellement sur le point d'être réalisé.
- La réussite de l'expérimentation de la régionalisation du service de voyageurs et sa généralisation.
L'expérimentation menée au niveau de sept régions françaises a montré que l'ancrage local du chemin de fer était un gage essentiel pour son avenir et que l'amélioration du service à l'utilisateur passait par une clarification des responsabilités entre le décideur et le prestataire de services. La décentralisation des services ferroviaires d'intérêt régional permet, de plus, d'intégrer la politique ferroviaire de la nation dans le cadre d'une politique de transports globale et intermodale et de confier la responsabilité pleine et entière de l'organisation et du financement de ces services à la région, échelon politique proche des usagers. Ce succès explique que le gouvernement français ait souhaité désormais généraliser le transfert aux régions de l'organisation et du financement des services régionaux de voyageurs. Une loi, actuellement en cours de discussion au sein du Parlement français, rendra ce transfert effectif au 1^{er} janvier 2002.
- La mise en œuvre d'une politique de développement par :
 - La priorité clairement donnée par le gouvernement français aux transports collectifs, notamment au mode ferroviaire, dans le cadre d'un rééquilibrage des modes de transports entre le rail et la route et la promotion d'une politique de développement durable. Cette priorité vient de s'exprimer récemment par les programmations financières envisagées pour le transport ferroviaire dans le cadre des contrats de plan passés entre l'État et les régions.
 - La promotion d'une politique de développement du fret.
Le gouvernement français a œuvré à la mise en place du réseau transeuropéen de fret ferroviaire qui permettra à toute entreprise ferroviaire de l'Union européenne titulaire d'une licence d'offrir, sur ce réseau, des services de fret internationaux, quel que soit le mode d'exploitation retenu. Le gouvernement français a par ailleurs pour objectif de doubler le trafic fret d'ici 2010.

La tarification d'usage des infrastructures

Le système de redevance initialement plafonné en 1997 et 1998 a été modifié en 1999. Il a été établi dans une logique d'incitation, en particulier là où la demande de sillons est élevée en regard des capacités, c'est-à-dire sur les lignes urbaines et péri-urbaines (partie du réseau noté R0) et à un degré moindre sur les lignes à grande vitesse (R1 et R2a). En revanche sur le reste du réseau des grandes lignes (R2b), les redevances sont d'un niveau modique.

Ces redevances distinguent un droit d'accès mensuel DA, par kilomètre de lignes pour lesquelles ce droit est demandé, un droit de réservation DR, par kilomètre et par sillon réservé, et un droit de circulation DC, par train-kilomètre. Le droit de réservation distingue l'heure de pointe, l'heure normale et l'heure creuse.

Conclusion

La réforme du transport ferroviaire, menée en France, doit permettre :

- A la SNCF, de se consacrer pleinement à ses objectifs d'entreprise. C'est le sens du projet industriel que l'établissement a défini dans le cadre des priorités fixées par l'État et qui s'articule autour de la poursuite de la reconquête des clientèles voyageurs (politique de volume) et fret,

Tableau 3. **Redevances d'utilisation du réseau pour 1999**
(Droits unitaires en 1999 en FRF)

	R0	R1	R _{2a}	R _{2b}
DA	11 282	64 400	64 400	256
DR ¹ (heures de pointe)	96.89	48	39	2.17
DR (heures normales)	42.63	39	29.78	2.17
DR (heures creuses)	19.38	15	15	2.17
DC	1.5	1.5	1.5	1.5

DA = Droits d'accès mensuel par kilomètre de ligne (droit forfaitaire).

DR = Droit de réservation par km et par sillon.

DC = Droit de circulation par train-km.

1. Chiffres pour les sillons des trains de voyageurs. Pour les trains de marchandises les chiffres sont multipliés par 0.484.

du retour à un équilibre durable de chacune des activités du transporteur ferroviaire et de l'amélioration continue de la gestion de l'infrastructure réalisée pour le compte de RFF.

A RFF, d'une part, de mieux appréhender, à travers le compte de résultats et le bilan, son compte d'infrastructure afin d'avoir une gestion dynamique de la dette et, d'autre part, de moderniser, d'adapter et de développer le réseau dans le respect des contraintes financières du secteur.

Les réformes de 1997 et 1998, ainsi que celle relative au transfert aux régions de l'organisation des services régionaux de voyageurs, menées par le gouvernement français, vont entraîner une profonde mutation du transport ferroviaire en France à même d'assurer le renouveau de ce mode de transport, dans le cadre d'un rééquilibrage des modes entre le rail et la route et la promotion d'une politique de développement durable.

ALLEMAGNE

Historique

La plupart des chemins de fer allemands ont été construits au XIX^e siècle, en partie par le secteur privé, en partie par l'État. La prise de contrôle des chemins de fer privés par les *Länder* a commencé en 1879, les actions étant alors converties en obligations. Dans les premiers temps du II^e Reich après la réalisation de l'Unité allemande en 1871, les chemins de fer seront un instrument de l'unification et de la politique militaire, ainsi que l'un des principaux bailleurs de fonds des caisses de l'État. Les chemins de fer seront nationalisés en 1920 et c'est en 1924 que seront créés les chemins de fer nationaux (*Reichsbahn*).

Environ 40 % du trafic de marchandises est transfrontière. De par leur situation géographique, les chemins de fer allemands jouaient un rôle important à l'origine dans le transit entre l'Est et l'Ouest, rôle qui a repris avec la réunification.

Suite à la partition du pays après la Seconde Guerre mondiale, les chemins de fer dans les deux parties de l'Allemagne étaient régis par des administrations fonctionnant dans des environnements différents :

- En Allemagne de l'Ouest, la *Deutsche Bundesbahn* (DB) a été confrontée au déclin plus précoce de l'industrie lourde et à la concurrence croissante du transport routier, bien que celui-ci ait été strictement réglementé afin de protéger le rail.
- En Allemagne de l'Est, la *Deutsche Reichsbahn* (DR) a continué plus longtemps à servir l'industrie lourde et a rencontré moins de concurrence.

Avec la réunification, l'Allemagne dispose désormais du plus grand réseau ferroviaire d'Europe occidentale (41 000 km de voies, contre 32 000 km pour la France, deuxième réseau européen). Il existe par ailleurs beaucoup de petites entreprises, dont sept sont spécialisées dans le transport de marchandises et assurent 1 % des tonnes-kilomètres nettes.

Le tableau 4 indique la répartition du trafic de marchandises entre wagons complets, trains complets et transport combiné.

Tableau 4. Répartition du trafic de marchandises

	Part des tonnes-kilomètres	Part des recettes
Wagons complets	42 %	50 %
Trains complets	38 %	31 %
Transport combiné	20 %	9 %

Au contraire de la France et du Royaume-Uni, le trafic ferroviaire de marchandises en Allemagne est dominé par le trafic par wagons complets, qui représente 42 % en tonnes-kilomètres et plus de la moitié des recettes de fret. Cette situation s'explique peut-être en partie par le fait que l'Allemagne n'a pas connu les rationalisations radicales intervenues au Royaume-Uni et, au moins pour les marchandises, en France. En termes de recettes, le trafic par train complet est légèrement moins important que le trafic par wagons complets. Le transport combiné représente 20 % en tonnes-kilomètres mais génère seulement 9 % de recettes¹⁹.

En 1993, le transport de marchandises assurait 40 % des recettes des chemins de fer allemands, c'est-à-dire plus que dans la plupart des pays de l'Union européenne. Malgré l'équilibre raisonnable entre marchandises et voyageurs, le réseau est mixte. Ainsi, les trains de marchandises et de voyageurs circulent sur les mêmes voies à des vitesses et avec des charges par essieu différentes. S'agissant de la répartition des marches, la priorité tend à être accordée au trafic voyageurs.

Le tableau 5 montre la baisse du transport de marchandises entre 1970 et 1989.

Tableau 5. **Baisse des marchandises transportées par la Deutsche Bundesbahn (1970-1989)**¹

	1970	1989	Évolution
Milliards de tonnes-km de marchandises (total)	72	62	-14 %
Part de marché (%)	33	22	-33 %

1. *Railway Reform in France and Germany*, P. Bowers, University of Edinburgh Management School, 1994.

Comme en France, le transport ferroviaire de marchandises a atteint son apogée dans les années 70 dans l'ex-Allemagne de l'Ouest. Dès 1970, la part de la DB dans le transport de marchandises était de 33 %. Entre 1970 et 1989, le rail a connu une baisse de 14 % en valeur absolue et de 33 % en valeur relative. De 1989 à 1993, le transport ferroviaire de marchandises a encore baissé de 16 % en Allemagne occidentale pour tomber à 52 milliards de tonnes-kilomètres.

Dans l'ex-Allemagne de l'Est, le déclin du chemin de fer est plus récent mais beaucoup plus rapide, le transport de marchandises passant de 58 milliards de tonnes-kilomètres en 1985 à 12 milliards de tonnes-kilomètres en 1993²⁰. Cette évolution est essentiellement liée à la baisse d'activité industrielle avant et immédiatement après la réunification.

Le déclin du rail est intervenu à une époque où le secteur des transports était très réglementé. Dans les années 30, tout le secteur du transport était sous le contrôle de l'État. En Allemagne de l'Est, cette situation a perduré durant l'ère communiste. En Allemagne de l'Ouest, ces mesures de réglementation ont quelque peu été assouplies par des réformes mineures en 1961, mais elles concernaient essentiellement le secteur du transport routier et la DB est restée une administration exerçant ses fonctions comme un service public jusqu'en 1993.

Réforme ferroviaire

La réforme des chemins de fer allemands s'est inscrite dans le cadre plus général de la déréglementation en Allemagne. On peut retrouver les origines de cette réforme dans les rapports de deux Commissions importantes formées vers la fin des années 80 :

- La Commission Monopole, qui a publié son rapport en 1989, critiquait le fait que les tarifs du trafic ferroviaire de marchandises étaient soumis à des minima et maxima fixés par le ministère et que le transport routier de marchandises était soumis à des contraintes si sévères que les tarifs dépassaient les prix du marché libre d'un écart estimé à 20 %.
- La Commission Déréglementation, dont le rapport, publié en 1991, défendait fermement la déréglementation de l'ensemble de l'économie. Il soutenait qu'avec l'ouverture des marchés conformément aux accords du GATT, les biens et les services allemands ne seraient plus compétitifs à l'échelon international à cause de la réglementation excessive de l'économie allemande. Il insistait par ailleurs sur le fait que l'Union européenne imposerait de toute manière la libéralisation.

Si ces Commissions ont livré les bases théoriques du changement, c'est le coût de la réunification, la récession généralisée, la congestion croissante du trafic, les problèmes environnementaux associés au trafic routier et l'aggravation inexorable des pertes subies par le chemin de fer qui ont favorisé un consensus politique en faveur du changement. L'absorption de la DR soulevait un problème particulier :

- En 1991, elle avait pratiquement le même nombre d'employés que la DB (230 000 contre 242 000) mais un réseau inférieur de moitié.

- Son matériel roulant était dépassé et son réseau mal entretenu et mal relié avec l'Allemagne occidentale.

La Commission gouvernementale des chemins de fer a publié en 1991 un rapport dans lequel elle estime que les besoins financiers annuels des chemins de fer allemands réunis devraient passer de 27 milliards de DEM en 1991 (environ 14 milliards d'écus) à 64 milliards de DEM en l'an 2000. Les recommandations de cette Commission vont dans le sens de la directive 91/440 de l'Union européenne publiée la même année et proposent notamment :

- La séparation complète entre la gestion des chemins de fer et les pouvoirs publics fédéraux.
- La suppression de toutes les responsabilités des chemins de fer sur le plan de l'économie nationale.
- La restructuration financière pour garantir la viabilité de l'activité.
- La séparation comptable pour l'infrastructure.
- L'introduction de la concurrence directe sur le rail (au-delà des dispositions de la directive 91/440).

Suite à ces Commissions, cinq lois ont été votées en 1993, notamment la loi sur la restructuration du chemin de fer, la loi instituant la société par actions du rail allemand (*Deutsche Bahn AG*) et la loi générale sur les chemins de fer. Un processus de réforme a par ailleurs été engagé. Afin d'assurer l'indépendance des chemins de fer sur le plan de la gestion :

- La *Deutsche Bundesbahn* et la *Deutsche Reichsbahn* ont fusionné en 1993 pour former la *Bundeisenbahnvermögen* (BEV – Autorité fédérale des chemins de fer), organisme provisoire.
- La *Deutsche Bahn AG* (DBAG – Chemins de fer allemands S.A.) a été créée en 1994 pour reprendre toutes les activités commerciales des chemins de fer – tous les actifs requis à cet effet ont été cédés par BEV à DBAG.
- Un organisme de réglementation, *Eisenbahn Bundesamt* (Office fédéral des chemins de fer) a été institué.
- BEV a conservé les passifs, tels que l'excédent de personnel, 70 milliards de DEM (35 milliards d'écus) de dettes et le l'héritage environnemental de la DR.
- Les tarifs « marchandises » ne sont plus soumis à l'approbation de l'État.

Dans le nouveau système, *Eisenbahn Bundesamt*, organe subsidiaire du ministère fédéral des Transports, de la Construction et du Logement, est chargé :

- D'assurer l'accès aux chemins de fer selon le principe de la non-discrimination.
- D'assurer la supervision et l'agrément de toutes les entreprises de chemins de fer opérant en Allemagne, même celles qui sont enregistrées à l'étranger.
- De préparer et de faire appliquer les accords de financement pour les investissements de l'État fédéral dans l'infrastructure ferroviaire.

Les chemins de fer restent soumis au droit général de la concurrence et notamment aux contrôles de l'Office fédéral de surveillance des cartels et ententes.

Quatre divisions ont été créées en 1994 sous la direction centrale de DBAG : infrastructure, transport de marchandises, transport de voyageurs à courte distance et longue distance (une cinquième division « gares de voyageurs » a été créée en décembre 1997). Ces divisions tiennent généralement une comptabilité séparée. Cette mesure jette les bases de la transparence des taxes d'accès à l'infrastructure et est conforme à la directive 91/440. *DB Netz* (Division Réseau) est responsable de la planification, du développement et de la maintenance de l'infrastructure, à l'exception des gares.

La loi générale sur les chemins de fer assure l'accès libre au réseau DB sans distinction :

- A toutes les entreprises de chemins de fer enregistrées en Allemagne.
- A tous les groupements et exploitants ferroviaires internationaux qui souhaitent fournir des services internationaux de transport combiné.
- Aux entreprises enregistrées dans les pays de la Zone économique européenne ayant conclu des accords de réciprocité donnant aux exploitants allemands l'accès à leurs réseaux.

- Aux entreprises enregistrées dans d'autres pays ayant conclu des accords intergouvernementaux sur l'utilisation des voies²¹.

DB Netz doit veiller, dans l'établissement des horaires, à prendre en compte les incidences sur le réseau et les exigences des tableaux de marche de tous les utilisateurs. La procédure s'appuie essentiellement sur les Conférences européennes des horaires (Forum Rail Europe). DB Netz poursuit une mission plus commerciale qu'administrative et s'efforce de « parvenir à une utilisation optimale des voies tout en satisfaisant autant que possible les demandes de sillons horaires des clients »²².

Malgré les dispositions libérales de la loi, les nouveaux entrants ont déclaré avoir été confrontés à de nombreux obstacles²³ :

- Le marché du matériel roulant est adapté aux besoins de la DB qui représente toujours de loin le plus grand demandeur potentiel et domine le marché du matériel roulant d'occasion, particulièrement pour les locomotives. Cette situation, à laquelle s'ajoute le coût du matériel roulant, conduit les nouveaux entrants à acheter des locomotives d'occasion hors d'Allemagne.
- Les entrants potentiels et les fournisseurs de matériel roulant hésitent à heurter la DB en lui faisant concurrence ou en livrant ses concurrents, quoique certains signes démontrent que les fournisseurs sont de plus en plus disposés à fournir du matériel roulant aux concurrents de la DB.
- DB Netz fait partie du groupe DB et les entreprises d'exploitation de DB sont avantagées sur le plan de l'information par rapport aux exploitants disposant du libre accès au réseau.
- Les entrants potentiels sont tenus de préciser leurs accords et leurs redevances d'accès avant de soumettre toute offre et peuvent ainsi dévoiler leur stratégie à DB.
- Les redevances d'accès ont été réduites pour le trafic de grands volumes et les contrats à long terme.

Toutefois, la fonction essentielle de DB Netz est d'assurer l'utilisation efficace du réseau et certains signes montrent déjà que la constitution de DB Netz en société indépendante au sein du groupe DB en 1999 (voir plus loin) a l'effet souhaité, qui est d'ouvrir le réseau.

Seconde étape dans le processus de réforme, comme prévu dans la législation originale de 1993, les divisions devaient être transformées en filiales. Le 1^{er} janvier 1999, cinq sociétés par actions ont été créées, puis inscrites en juin 1999 au registre du commerce. Chacune d'elles est tenue de publier son rapport annuel et ses comptes. Elles sont par ailleurs individuellement responsables de leurs performances. La société holding est responsable de l'orientation stratégique du groupe, des finances, des biens, des tarifs voyageurs, de la protection de l'environnement et des affaires juridiques²⁴. Plusieurs organismes assurant des services spécialisés (notamment, une agence de placement interne au groupe, un département R-D, un département Achats et Propriétés) sont placés sous le contrôle direct de la holding.

Concernant la troisième phase de la réforme, la législation n'a fixé aucun calendrier, pas plus que la nature de cette réforme. Pour l'heure, il n'est pas prévu de privatiser quelque partie que ce soit du groupe DB, même si une coopération (notamment des fusions) avec d'autres entreprises n'est pas écartée. Si la privatisation d'une partie de DB était décidée, une nouvelle législation serait nécessaire. Les dispositions de la Constitution prévoient que l'État fédéral doit demeurer l'actionnaire majoritaire dans les entreprises qui construisent, entretiennent et exploitent l'infrastructure ferroviaire (DB Netz actuellement).

Redevances d'accès

DB Netz s'est vu accorder la liberté de fixer les redevances d'accès dans un cadre évolutif de règlements et de décrets. En vertu de ces textes, DB est tenue de récupérer au moins ses dépenses d'exploitation. Elle est autorisée à négocier les redevances avec ses clients. Lorsqu'un accord ne peut être trouvé, *Eisenbahn Bundesamt* (Office fédéral des chemins de fer) tranche le différend²⁵.

En juillet 1994, DB Netz a établi les premiers accords de tarification, qui ne prévoyaient aucune redevance fixe. Des redevances variables étaient fixées suivant les catégories de voie et de train. Des abattements étaient prévus en fonction du volume. Ce régime de tarification des accès prévoyait par ailleurs, en cas de conflits à propos des sillons horaires, que la priorité serait donnée aux exploitants prêts à payer la redevance d'utilisation la plus élevée.

Le régime de tarification de 1994 a été très critiqué et décrit comme rigide et mal adapté aux exigences du marché et aux besoins des petits exploitants. D'après Link²⁶, seulement 41 % de l'ensemble des coûts engagés pour l'infrastructure ont été récupérés en 1995. Toutefois, certains entrants potentiels se sont plaint du niveau excessif des redevances. Les exploitants de trafic voyageurs à courte distance se sont également plaint de ce qu'ils subventionnaient le trafic de marchandises dont les redevances d'accès au réseau ne couvraient que 16 % des coûts. Les abattements en fonction du volume ont également été jugés discriminatoires, en ce qu'ils avantagent l'exploitant établi et défavorisent les nouveaux entrants.

En 1997, le gouvernement fédéral a publié un décret spécifiant les principes de prélèvement des redevances d'accès, sans toutefois indiquer de niveau tarifaire. En mai 1998, DB Netz a remplacé le régime de tarification simple par un tarif double composé d'une redevance fixe et d'un élément variable²⁷ :

- La redevance fixe (InfraCard) dépend de la longueur de réseau que l'exploitant souhaite utiliser et du type de trafic (marchandises, voyageurs).
- L'élément variable dépend du niveau d'encombrement du réseau (il est plus élevé aux périodes de pointe) et de la flexibilité acceptée par l'exploitant au niveau des horaires.
- L'élément variable varie en fonction de la longueur et de la qualité de la ligne, de la nature du trafic ainsi que de la durée du contrat.
- Les abattements en fonction du volume sont supprimés.
- Les usagers qui empruntent peu fréquemment les transports peuvent payer un autre type de tarif simple (VarioPreis).

Avec le système de tarification double, il devrait être plus facile de concilier le recouvrement des coûts avec les principes de la tarification au coût marginal du Livre blanc de l'UE sur la tarification²⁸ ainsi qu'avec le projet de directive qui remplace la directive 95/19/CE (voir annexe sur la tarification de l'infrastructure). En effet, avec ce système, il est possible de réduire les redevances variables pour les rapprocher des coûts marginaux et de récupérer les coûts restants au moyen d'une redevance fixe. Toutefois, il est fort possible que, dans les faits, les redevances variables soient bien supérieures aux coûts marginaux dans la mesure où le montant total des redevances est destiné à couvrir 100 % du coût global des voies (moins les abattements pour investissements prévus par l'État). Les coûts d'entrée augmentent encore du fait des redevances additionnelles appliquées pour l'utilisation des voies d'embranchement, des voies et des gares de triage.

Le haut niveau des charges imposées pour l'usage des infrastructures est rendu responsable de l'exclusion du trafic international potentiel et a été cité comme l'une des principales raisons pour laquelle il n'y a eu que peu de trafic entre le Royaume-Uni et l'Allemagne depuis l'ouverture du tunnel sous la Manche. Un autre symptôme des difficultés de financement de DB Netz est la diversion de fonds (pour couvrir des coûts de maintenance du réseau) fourni par le gouvernement fédéral aux gouvernements régionaux pour l'acquisition de services voyageurs aux opérateurs ferroviaires (seulement une partie limitée de ces fonds fédéraux était censée être dépensée pour l'infrastructure). Il y a deux raisons pour lesquelles DB Netz a des difficultés à équilibrer ses comptes, mais c'est surtout à cause du haut niveau des coûts de DB Netz, confirmé par le fait qu'un nombre de lignes abandonnées ont été concédées et sont exploitées maintenant avec des profits.

Incidences des réformes

Lorsque l'on évalue l'incidence des réformes sur les performances des chemins de fer, il faut prendre en compte l'effet de distorsion de la réunification, quelles que soient les tendances considérées. D'autre part, les très gros investissements réalisés ont probablement contribué à une partie des améliorations constatées. Fin 1997, DB avait investi 42 milliards de DEM et l'investissement prévu pour la période 1998-2002 s'élève à 80 milliards de DEM²⁹. Cependant, les effets de ces investissements ne se sont pas encore fait pleinement sentir.

Les réformes sont dans une phase préliminaire et il faudra du temps avant qu'elles ne produisent tous leurs effets. Ainsi, une étude récente précisait que si les experts allemands étaient convenus que le monolithe devait être brisé, « la plupart étaient d'avis que peu de choses avaient changé »³⁰.

On observe toutefois certaines tendances positives. De 1993 à 1998, le trafic ferroviaire de marchandises a augmenté de près de 15 % bien que les recettes correspondantes n'aient guère varié à cause de la chute des prix (à la fois en valeur nominale et en valeur réelle). La productivité a également augmenté de 94 %. On peut aussi glaner quelques indications sur l'incidence possible des réformes à partir des initiatives engagées, à la fois par le secteur privé et par DB, en réponse à la réforme :

- Plusieurs opérateurs de transport de marchandises, principalement les lignes ferroviaires industrielles secondaires existantes, ont profité de la possibilité d'accès libre au réseau, principalement en exploitant des services simples reliant leurs propres établissements ou en effectuant de courts parcours jusqu'aux ports.
- En juin 1998, DB et NS (Chemins de fer néerlandais) ont annoncé leur intention de fusionner leurs activités de fret pour former une nouvelle société baptisée Railion – cette fusion s'est réalisée le 1^{er} janvier 2000, DB Netz s'attribuant 94 % des parts et NS Cargo 6 %. Cette fusion permettra de nettement réduire le potentiel de concurrence ferroviaire entre ces pays et à l'intérieur même de leur territoire, ce qui pourrait s'avérer peu souhaitable si la concurrence routière était limitée (par exemple, si des mesures étaient prises pour favoriser le transport des marchandises par chemin de fer). Cependant, cette fusion constitue une avancée déterminante en faveur du développement d'opérateurs paneuropéens. (Les chemins de fer italiens et suisses ont également formé une co-entreprise pour le trafic international de marchandises, sans toutefois fusionner).
- Une artère prioritaire pour le fret a été récemment instaurée entre les Pays-Bas et l'Italie via l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche.
- Un opérateur privé spécialisé dans le fret ferroviaire, Express Shuttle, co-entreprise créée par la poste allemande et United Parcels Service (UPS), prévoit d'exploiter des services ferroviaires entre quatre villes allemandes.

D'un autre côté, quelques échecs ont été enregistrés. Ainsi, en 1996, DB, NS et CSX Transportation, société de transport ferroviaire et maritime américaine, ont formé NDX, une co-entreprise destinée à fournir des services de fret entre Rotterdam et l'Allemagne. NDX s'est plaint des délais d'obtention de sillons à travers l'Allemagne et cette co-entreprise a été dissoute depuis.

Remarques en conclusion

La réforme des chemins de fer allemands a commencé il y a seulement cinq ans, contre 15 ans au Royaume-Uni. L'approche était systématique et ambitieuse et un plan à long terme a été inscrit dans la législation. Dans un délai relativement court, des progrès considérables ont été accomplis sur le plan de la restructuration et de l'établissement d'un régime d'accès libre, notamment un système complexe de redevances d'accès au réseau. Selon les premières indications, les réformes commencent à produire les effets escomptés :

- Railion se prépare à assurer un rôle dans le transport à travers l'Europe – sa création est une réaction logique du marché au cadre réglementaire en vigueur dans l'UE, en Allemagne et aux Pays-Bas.
- Des opérateurs bénéficiant du libre accès au réseau commencent à pénétrer certains créneaux.

Toutefois, le niveau élevé des redevances, ainsi que d'autres obstacles, pourraient continuer à entraver l'entrée de nouveaux opérateurs, aussi bien pour le trafic international que national. Néanmoins, certains signes montrent que les obstacles sont en train de tomber. Ainsi, le nouveau régime de tarification devrait permettre aux redevances d'être plus sensibles aux besoins du marché. L'issue finale de la réforme dépend bien évidemment de l'augmentation du trafic ferroviaire qu'elle pourra entraîner, aussi bien en Allemagne que dans l'ensemble de l'Europe, compte tenu de la position centrale de l'Allemagne sur le continent européen.

POLOGNE

Contexte

En Pologne, la courbe du trafic de marchandises a atteint son apogée en 1980, avec 135 milliards de tonnes-kilomètres, pour s'infléchir ensuite – avec une chute de plus de 50 % – jusqu'en 1991, année au cours de laquelle ce trafic s'est stabilisé aux alentours de 65 milliards de tonnes-kilomètres (environ 225 millions de tonnes). Entre 1997 et 1998, il a diminué de 9 %, passant à 206 millions de tonnes (62 milliards de tonnes-kilomètres), et enregistré un nouveau recul de 9 % en 1999, où il n'était plus que de 187 millions de tonnes. Cette tendance s'explique par le recul du transport de charbon, la réduction des importations de céréales et les problèmes affectant le secteur de la métallurgie. D'après les statistiques nationales, la part moyenne du rail dans les modes de transport était de 58 % pendant la période 1995-1997, encore que ce chiffre soit peut-être artificiellement gonflé du fait que les données concernant le transport routier assuré par le secteur privé ne sont pas toutes communiquées.

Le trafic intérieur occupe une place prédominante (65 % du tonnage de chargement), la demande de trafic de transit ne représentant que 2 % de ce tonnage. En 1997, le trafic par wagon complet représentait 51 % et le trafic par train complet 47 % du tonnage. PKP s'attend à perdre une partie du trafic par train complet sur les distances courtes au profit de la route. La même année, la gamme de produits (en tonnage transporté) était la suivante :

• Charbon	51 %
• Matériaux de construction	12 %
• Métaux, produits métallurgiques	8 %
• Engrais et autres produits chimiques	7 %
• Pétrole et produits pétroliers	6 %
• Minerai de fer	6 %

Au cours de la période 1980-1998, les effectifs ont été réduits de 42 %, passant de 365 000 à 212 000 agents³¹. Nettement inférieure au recul du trafic décrit ci-dessus, cette réduction a en grande partie été provoquée par l'abandon d'activités ne relevant pas à proprement parler de la mission des chemins de fer. Le ministère prévoit que, d'ici 2005, PKP réduira le nombre de ses agents à 145 000³².

La situation financière de PKP varie d'une année à l'autre. Entre 1992 et 1997, elle n'a jamais été équilibrée (en dépit des subventions) et, en 1998, elle a même accusé une perte majeure, d'un montant de 1.4 milliard de PLZ³³ (300 millions d'euros) sur un chiffre d'affaires de 8.2 milliards de PLZ environ (1.8 milliard d'euros). Les pertes financières de PKP sont imputables à la baisse spectaculaire enregistrée par le trafic de voyageurs (2.5 milliards de PLZ, soit 550 milliards d'euros en 1998)³⁴.

Les principales causes de la dégradation des résultats de PKP en 1998 sont les suivantes :

- Augmentation des coûts en raison de la fin des amortissements, de l'accroissement du remboursement de la dette extérieure et du coût de la main-d'œuvre, soit une hausse de 14 % par rapport au niveau de 1997.
- Recul très net du trafic de marchandises, d'où une impossibilité d'augmenter les recettes et une moindre capacité, pour ce trafic, de compenser les déficits des activités voyageurs. Cette baisse traduit la vulnérabilité de PKP face aux fluctuations de la demande, en particulier pour le transport de charbon qui représente la moitié du tonnage total transporté.

Les recettes provenant du fret dépassent de 60 % les coûts alloués, mais il n'est pas impossible que la clé de répartition des coûts fixes et des coûts liés joue en faveur du fret. Les bénéfices de cette branche servent à subventionner le transport ferroviaire de voyageurs.

Les crédits mis à disposition pour l'achat de nouveaux wagons sont insuffisants. Pour l'essentiel, le parc est composé :

- De vieux wagons standards (ayant en moyenne 18 ans de service), en mauvais état de fonctionnement.
- D'un nombre limité de wagons répondant aux normes internationales (40 % des wagons à charbon y sont conformes).
- Il manque des wagons spécialisés (à toit ouvrant, etc.).

Il conviendrait d'investir massivement pour moderniser l'infrastructure et le matériel roulant de PKP afin de s'adapter aux normes en vigueur en Europe occidentale. Pour l'exercice 1998, le budget d'infrastructure des Chemins de fer polonais était d'environ 2 milliards de PLZ (approximativement 0.5 milliard d'euros). Ce poste budgétaire absorbe un fort pourcentage des recettes de PKP (près de 25 %). En 1999, les investissements ont diminué considérablement. La plupart des fonds à investir proviennent de prêts extérieurs, garantis par l'État. L'intention est, toutefois, de rembourser les emprunts à l'aide des seules ressources des chemins de fer. En conséquence, PKP se trouve dans une situation financière médiocre, qui pourrait fort bien empirer.

Réforme initiale

Selon les statuts de PKP datant de 1995, le ministère des Transports et de l'Économie maritime peut limiter la liberté commerciale de l'entreprise, notamment maîtriser les tarifs de transport du charbon et du minerai de fer. Les membres de la Commission de surveillance de PKP sont nommés par le ministre des Transports, ceux du Conseil d'administration par la Commission de surveillance. Cette dernière est composée de 9 membres, dont 3 représentants des syndicats.

Dans le cadre de la préparation par la Pologne de son adhésion à l'UE, les directives communautaires relatives aux chemins de fer sont en train d'être transposées dans la législation du pays. C'est ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 1999, la structure interne de PKP a été remaniée, les branches infrastructure, transport de marchandises et transport de voyageurs étant désormais séparées. Les comptes de la branche infrastructure sont tenus séparément, conformément à la directive 91/440/EEC.

Régime de libre accès

La loi de 1997 sur le transport ferroviaire ainsi que les décrets qui ont suivi visaient à instaurer un régime de libre accès sur le réseau de PKP. En vertu de cette loi, des concessions peuvent être attribuées :

- Pour faire circuler des trains sur des réseaux exploités par d'autres entreprises ; étant donné que PKP exploite la quasi totalité du réseau, cela revient à accorder l'accès à son réseau aux opérateurs extérieurs.
- Pour gérer un réseau ferroviaire (cette disposition ne s'applique pas aux chemins de fer industriels, sauf s'ils souhaitent vendre leur capacité de réserve à d'autres opérateurs).

Le contrat de concession doit décrire les activités que le concessionnaire est autorisé à exercer. Les concessions pour les lignes d'importance nationale sont accordées par le ministre des Transports, les autres par les voïvodies ou les collectivités locales. L'Inspecteur général des chemins de fer (*Główny Inspektor Kolejnictwa*) doit s'assurer que le concessionnaire respectera les critères techniques et de sécurité avant de lui accorder la licence d'exploitation de ses services.

Les entreprises étrangères de chemin de fer ne peuvent obtenir de concession que s'il existe un accord intergouvernemental en ce sens. Jusqu'à présent, aucun accord de cette nature n'a été conclu, et la Pologne fait preuve d'une certaine réticence à passer des accords avec les pays voisins dont les entreprises de chemin de fer ont accès à des ressources financières bien supérieures à celles de PKP.

Aux termes du projet de loi relatif à la mise sur le marché, la restructuration et la privatisation de PKP (pour plus de précisions, voir la suite du présent chapitre), l'Inspecteur général des chemins de fer sera chargé de l'attribution des sillons. En règle générale, les services voyageurs n'ont pas priorité sur les services marchandises, exception faite des trains Intercity et Eurocity. Toutefois, cela ne pose pas de problème, la capacité du réseau étant sous-exploitée.

Les règles de calcul des redevances d'accès sont définies par décret ministériel. Elles disposent que les redevances doivent couvrir les coûts d'exploitation et d'entretien, plus une marge qui ne doit pas dépasser 5 %. L'amortissement peut également être inclus dans ces redevances si la ligne a été construite avec des capitaux fournis par le gestionnaire de l'infrastructure. Les redevances d'accès varieront en fonction de la ligne, de l'heure et du type de train. Des abattements sont possibles, suivant la durée du contrat, le type de transport et la capacité de payer (mais pas en fonction du volume). Aux termes du décret, les détails doivent être définis par le gestionnaire de l'infrastructure et approuvés par l'Inspecteur général des chemins de fer. Ce dernier est également chargé de régler les différends.

Autres opérateurs

Dès 1999, on recensait déjà une vingtaine d'opérateurs externes utilisant le réseau de PKP. Beaucoup sont des sociétés d'exploitation minière (*Kopalnia*), qui ont leurs propres services de transport. Ceux-ci sont en train d'être transformés en sociétés de transport distinctes. Les sociétés minières possèdent leurs propres voies d'embranchement. L'un des opérateurs externes, Chem Trans Logistic, est un transitaire qui opère à destination de l'Europe occidentale. La majorité des transporteurs détenteurs de licences ne possèdent pas en propre de locomotives et n'emploient pas de conducteurs. Ils souhaiteraient louer ces ressources à PKP mais rien dans la loi n'oblige cette entreprise à le faire. En conséquence, il se peut que les opérateurs externes aient quelque difficulté à obtenir des locomotives et des équipes.

PKP a déclaré craindre que le libre accès n'entraîne un phénomène de « picorage », les opérateurs externes choisissant les segments d'activité les plus rentables. La question de savoir si le picorage doit être considéré comme un problème ou comme un moyen opportun de faire baisser les tarifs du fret pour certaines industries dépend de la manière dont les mesures gouvernementales s'efforceront de concilier les objectifs en partie antagonistes, à savoir améliorer les finances de PKP et faire pression sur le secteur ferroviaire pour qu'il améliore son efficacité globale, en introduisant la concurrence.

Projet de loi actuellement examiné par la Diète

En septembre 1999, le Conseil des ministres a approuvé un nouveau projet de loi relatif à la mise sur le marché, la restructuration et la privatisation de PKP, puis l'a transmis à la Diète. L'opposition manifestée par les syndicats et la présentation d'une contre-proposition ralentissent le processus. Une commission parlementaire des Transports examine actuellement ces deux options. Le projet de texte envisagé par le gouvernement décompose le processus de restructuration en plusieurs étapes dont les principales sont les suivantes :

- *Mise sur le marché* : dans les trois mois suivant la promulgation de la loi, l'entreprise de droit public PKP sera transformée en société par actions (société anonyme), toutes les parts étant détenues par l'État.
- *Restructuration organisationnelle, financière, des actifs et des effectifs* : dans les six mois suivant la création de PKP S.A., des sociétés distinctes seront créées respectivement pour la branche fret et la branche voyageurs. Une autre personne morale, les Lignes de chemin de fer polonaises – PLK S.A., sera également constituée sous forme de société par actions. PKP S.A. conservera au moins 51 % des actions.
- *Privatisation* : la privatisation de PKP commencera en 2001 par l'application de procédures énoncées dans une autre loi sur la mise sur le marché et la privatisation des entreprises publiques ; le détail des modalités de privatisation à adopter pour les différentes branches de PKP n'est pas encore arrêté.

Conclusions

La réforme du secteur ferroviaire a considérablement progressé en Pologne. Lorsque le Parlement aura promulgué le projet de loi sur la transformation en entreprise commerciale, la restructuration et la privatisation de PKP, la Pologne aura l'un des régimes les plus libéraux d'Europe en matière de libre accès. La privatisation, qui s'inspire largement du modèle allemand, ne concerne pas seulement l'exploitation des trains mais aussi les infrastructures.

Cependant, PKK se trouve dans une position financière très précaire et elle a des difficultés à faire face à ses obligations financières actuelles. De nombreuses analyses de la situation font ressortir que les actifs et l'emploi doivent faire l'objet d'une restructuration financière et organisationnelle radicale dans le processus conduisant à la privatisation.

L'adoption par le Parlement du projet de loi sur la transformation en entreprise commerciale, la restructuration et la privatisation de PKP revêt une importance primordiale pour résoudre le problème des subventions croisées financées par les recettes tirées du transport de marchandises dont bénéficie depuis toujours le transport de voyageurs, qui enregistre des pertes. La nouvelle loi prévoit que les autorités des comtés (*voivodships*) verseront une compensation financière aux services voyageurs régionaux déficitaires. Dans le cadre d'un projet pilote lancé en l'an 2000, les *voivodships* commenceront à financer les services voyageurs régionaux au moyen de crédits du budget de l'État qui y seront spécialement alloués.

ROUMANIE

Contexte

Dans les années 90, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont tous dû réorienter leur économie de manière à s'adapter aux nouvelles réalités socio-économiques. Ce changement de cap a provoqué des contractions de l'économie et des changements structurels spectaculaires, qui ont porté un coup sévère à l'activité des chemins de fer. En outre, la part du rail dans les modes de transport a diminué au profit du transport routier.

La Roumanie n'a pas fait exception. De 83 % en 1960, la part du rail dans le transport intérieur de fret est tombée à 51 % en 1996³⁵. Plus spectaculaire encore : en valeur nette, le trafic a baissé de 75 milliards de tonnes-km en 1980 à 24 milliards de tonnes-km en 1996, soit une chute de près de 70 %. En dépit de ce recul, le secteur des chemins de fer reste le principal mode de transport de marchandises et de voyageurs. Actuellement, la longueur totale du réseau roumain est de 11 365 km, dont 25 % de doubles voies et 45 % de lignes électrifiées. Le matériel roulant (environ 140 000 wagons de marchandises, 6 400 voitures de voyageurs et 3 200 locomotives) assure :

- 24 milliards de tonnes-km de trafic marchandises, en valeur nette, ce qui classe la Roumanie au deuxième rang dans les PECO, juste après la Pologne.
- 18 milliards de tonnes-km de trafic voyageurs.

En 1991, les chemins de fer roumains ont entrepris de se restructurer. La situation de départ y était analogue à celle des autres chemins de fer d'Europe centrale et orientale : une organisation gigantesque, éminemment bureaucratique, incapable de s'adapter rapidement et proportionnellement aux évolutions du pays et de la région.

La seule issue était de remplacer la structure existante, dont l'organisation était exclusivement axée sur la production, et de réorganiser les chemins de fer afin de répondre aux attentes des usagers, dans un esprit commercial. De l'analyse des principaux « modèles » de restructuration (Amérique du Nord, Nouvelle-Zélande, Amérique du Sud, Suède, Allemagne, Royaume-Uni et France), il a été conclu que, quels que soient les situations de départ et les objectifs des solutions adoptées dans ces différents pays, aucun ne constituait à lui seul une garantie de réussite.

Restructuration

Le processus de restructuration des chemins de fer roumains s'est divisé en trois étapes :

- Assainissement de la situation financière (1991-1997).
- Réforme des institutions (à partir de 1998).
- Mise sur le marché et privatisation (à partir de 1999).

Assainissement de la situation financière (1991-1997)

Entre 1991 et 1995, un certain nombre d'activités ne relevant pas à proprement parler de la mission des chemins de fer, comme la réfection des voies, le nettoyage des gares et des voitures et la révision du matériel roulant, ont été séparées sur le plan institutionnel par le biais d'une restructuration, pour en faire des entreprises privées.

Entre 1995 et 1997, les principales branches du secteur ferroviaire, à savoir l'infrastructure, le trafic marchandises, le trafic voyageurs et les immeubles, ont été différenciées sur le plan de la comptabilité et de la production d'états financiers. Les cadres juridique et opérationnel de l'introduction de redevances d'accès à l'infrastructure ont été créés, et des décisions ont été prises quant aux responsabilités de l'État en matière de soutien de l'infrastructure ferroviaire. En vertu de ces nouvelles dispositions, l'État contribue au financement de l'infrastructure à hauteur de 25 %, le reste étant couvert par les redevances d'accès. Parallèlement, les chemins de fer ont engagé un douloureux processus de réduction des effectifs. C'est ainsi que de plus de 190 000 agents en 1992, les effectifs de la SNCFR sont tombés à 106 000 environ fin 1998, avec pour conséquence directe un quasi doublement de la productivité. Par rapport aux coûts totaux de l'entreprise, la part des coûts de main-d'œuvre a été réduite de 50 %. En outre :

- Plus de 330 gares et quelque 1 000 kilomètres de lignes ont été fermés.
- 440 trains de voyageurs ont été retirés du service.
- 1 155 locomotives, 1 149 voitures passagers et 4 500 wagons de marchandises ont été mis au rebut.

Le ralentissement de l'économie du pays n'a pas permis au budget de l'État de soutenir l'infrastructure au niveau requis. C'est ainsi que sa contribution à ce poste budgétaire a chuté, passant de 74 % des dépenses courantes en 1994 à seulement 13 % en 1998.

L'État s'est trouvé dans l'incapacité d'indemniser les chemins de fer pour les pertes qu'ils subissaient en honorant leurs obligations de service public pour des raisons de protection sociale. Ce défaut de contribution de l'État a annulé les effets positifs, sur le plan financier, de la restructuration, et les chemins de fer ont par conséquent accumulé une dette de 300 millions d'euros en l'espace de cinq ans seulement.

Les chemins de fer roumains ont dû combler le déficit du trafic voyageurs en prélevant sur les recettes du trafic marchandises. Chaque année, près d'un tiers des revenus du transport de marchandises ont été réaffectés à la branche voyageurs. Ces transferts n'ont pas permis de renouveler le matériel roulant de transport de marchandises (ni d'améliorer la qualité des services dans ce domaine), sans même suffire à combler les pertes croissantes de la branche voyageurs.

Alors que, dès 1990, le transport routier était libéralisé, les chemins de fer roumains se sont trouvés dans l'incapacité de s'adapter au marché du fait du report de l'amendement au cadre juridique du transport ferroviaire. Dans ces conditions, et sachant que l'augmentation des tarifs du transport routier de marchandises et de voyageurs n'a jamais dépassé le taux d'inflation, le rail n'a pu rivaliser avec ce mode et a perdu de larges segments de son marché au profit du transport routier.

Réforme des institutions

Le 7 juillet 1998, a été promulgué le décret d'exception n° 12, qui réorganise les chemins de fer roumains par séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, en s'inspirant du cadre réglementaire correspondant de l'UE. Cette mesure contient les principales dispositions suivantes :

- Réorganisation sur le plan commercial, avec création de nouvelles entreprises ferroviaires.
- Séfinition de leurs niveaux respectifs d'obligations de service public.
- Indépendance sur le plan de la gestion.
- Mesures de capitalisation et effacement de la dette des anciens chemins de fer.

Il a été reconnu que le succès de cette réforme dépendait notamment de la concertation de tous les acteurs politiques pour en assurer le soutien, ainsi que de la nécessité de poursuivre cette même stratégie pendant trois ans au moins.

Dans le prolongement de cette décision des pouvoirs publics, six sociétés de chemin de fer ont été créées le 1^{er} octobre 1998 :

- Cailé Ferate Romane (CFR), société titulaire de l'infrastructure.
- CFR Marfa, société d'exploitation de la branche fret.

- CFR Catalori, société d'exploitation de la branche voyageurs.
- SMF, société de services de gestion des chemins de fer, chargée des questions juridiques, de la recherche de crédits extérieurs, ainsi que de l'assistance en matière financière et comptable auprès des cinq autres entreprises ferroviaires.
- SAAF, société de gestion des actifs ferroviaires, qui administrera et liquidera les actifs en excédent.
- SNCFR, ce qui reste de l'ancienne compagnie, qui sera chargée de gérer et d'apurer le reliquat de la dette des chemins de fer.

Ces entreprises seront administrées par :

- Une Assemblée générale des actionnaires (5 membres), désignés par le ministre des Transports (4 représentants plus 1 représentant du ministère des Finances).
- Un Conseil d'administration, nommé par le ministre des Transports, après sélection et sur recommandation de l'Assemblée générale des actionnaires.

Le président du Conseil d'administration est également directeur général de l'ensemble.

Cette solution a permis d'individualiser les systèmes financiers des différentes entreprises et d'en préserver l'indépendance. La SNCFR conserve la totalité de la dette, les sociétés d'exploitation commençant à travailler sur des bases saines. Par ailleurs, cette solution a éliminé les doublons dans certains services administratifs.

Caile Ferate Romane (CFR), la société titulaire de l'infrastructure, gèrera deux types d'infrastructure :

- L'infrastructure dite « publique », dont les principales lignes et gares de triage, les ouvrages d'art et les systèmes de régulation des trains ; pour ce faire, elle dispose d'une concession de 50 ans accordée par le ministère des Transports.
- L'infrastructure dite « privée », dont les terrains, les bâtiments, les autres lignes et gares, qui lui appartient en propre.

CFR aura toute liberté pour fermer des lignes si leurs coûts ne sont pas couverts par des redevances d'accès ou un soutien financier public.

CFR Marfa, la société d'exploitation de la branche fret, prendra en charge son propre matériel roulant. Elle fixera elle-même ses redevances mais devra entrer en concurrence avec tout opérateur bénéficiant du libre accès ainsi qu'avec les transporteurs routiers.

Grâce à leur nouvelle structure, les sociétés de chemin de fer auront toute latitude pour introduire ou supprimer des services et pour se livrer à d'autres activités économiques.

Cette restructuration permet également d'envisager l'émergence de nouveaux opérateurs ferroviaires dans un proche avenir. En même temps, elle ménage la possibilité d'une privatisation à brève échéance de l'entretien du matériel roulant et de l'infrastructure, des télécommunications et du traitement des données, du transport intermodal et du transport de fret.

A la fin des trois premiers mois de fonctionnement, les résultats financiers consolidés de la nouvelle structure étaient concluants, alors même que le budget de l'État n'avait pu financer que 45 % des dépenses nécessaires pour honorer les obligations de service public de transport de voyageurs.

En 1999 a été adoptée la procédure d'octroi de licences aux nouveaux opérateurs ferroviaires et, depuis lors, des demandes émanant de nouveaux opérateurs de transport de fret sont arrivées. Les transporteurs des chemins de fer tant publics que privés peuvent obtenir une licence à condition :

- Que le transport ferroviaire de fret ou de voyageurs soit leur principale activité.
- Qu'ils possèdent ou louent le matériel roulant nécessaire, celui-ci devant présenter les caractéristiques techniques voulues pour assurer la sécurité et la qualité du service de transport.
- Qu'ils se conforment aux directives techniques pour la circulation et les manœuvres des trains.
- Qu'ils emploient un personnel qualifié pour conduire, trier, préparer, réparer et vérifier les trains.
- Qu'ils possèdent les compétences techniques et professionnelles et les capacités financières fixées par le ministère des Transports.

Le rôle des pouvoirs publics a changé du tout au tout. Désormais, le ministère n'est plus responsable de l'exploitation des chemins de fer. Sa tâche est d'arrêter des politiques, de déterminer les obligations de service public du secteur et de fournir les crédits à l'appui de ces obligations. Le ministère des Transports joue un rôle clé dans la mesure où il supervise le passage à la nouvelle structure. En novembre 1998, un nouvel organisme de réglementation, l'Autorité des chemins de fer publics, a été créé pour superviser la sécurité et gérer l'octroi de licences aux opérateurs.

Mise sur le marché et privatisation

Pour 1999, les objectifs des nouvelles sociétés sont au minimum d'opérer sans pertes et de préparer le terrain en vue d'une privatisation partielle des entreprises de fret et d'entretien des infrastructures. La possibilité de dissocier les services voyageurs sur courte distance et sur longue distance est également à l'étude.

Accès à l'infrastructure

Attribution des capacités

CFR (infrastructure) a passé avec le ministère des Transports un contrat de plan aux termes duquel il lui est demandé d'attribuer des capacités aux opérateurs en vertu d'accords d'accès aux voies, sous réserve du paiement de redevances d'accès. CFR attribue les sillons sans discrimination à tous les opérateurs ferroviaires. Une fois qu'ils ont obtenu leur licence auprès du ministère des Transport, ceux-ci doivent présenter à CFR des offres pour les sillons qu'ils veulent acheter. Ces offres doivent parvenir un certain nombre de jours avant l'application des horaires.

Ces sillons constituent le point de départ de l'établissement annuel des horaires. Si les demandes figurant dans les offres dépassent la capacité de l'infrastructure existante, ou si différents opérateurs présentent des demandes concurrentes, le ministère des Transports doit trancher conformément au règlement, en tenant compte d'un certain nombre d'éléments tels que la nature du service rendu à la collectivité et autres considérations du même ordre.

Pour l'heure, seuls deux exploitants ferroviaires travaillent en Roumanie : CFR Fret et CFR Voyageurs. S'agissant des horaires de chemins de fer 1999-2000, l'attribution des capacités a été décidée en fonction des demandes des opérateurs. D'une manière générale, ces demandes ont été satisfaites étant donné que la capacité du réseau est suffisante et qu'il n'y a pas eu de véritables conflits d'intérêts.

Redevances d'infrastructure

Le ministère des Transports approuve le montant maximum des redevances d'infrastructure, puis le soumet au gouvernement. Les limites de tarification de l'utilisation de l'infrastructure sont fixées par le biais du contrat de plan conclu entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et le ministère précité. Le mode de tarification tient notamment compte du coût des réparations et de l'entretien des voies ainsi que du coût d'exploitation du service. Le gestionnaire de l'infrastructure peut négocier les redevances avec les opérateurs en prenant comme base le nombre de sillons, la période demandée ainsi que le tronçon à emprunter.

Actuellement, le système de tarification de l'infrastructure repose sur un tarif au kilomètre prédéterminé, multiplié par la distance à parcourir. A l'avenir, il est envisagé d'asseoir la tarification sur deux éléments :

- Un élément fixe, qui serait payé chaque année et serait basé sur la longueur et le profil des lignes utilisées, le volume et la nature du trafic, la vitesse requise, le mode de traction, la signalisation, le poids par essieu, les ouvrages d'art, le gabarit et autres données de trafic.
- Un élément variable, qui serait payé chaque mois et qui serait différencié suivant le tronçon de réseau (grande ligne ou ligne secondaire) et le nombre de trains-km parcourus.

Le niveau des redevances d'infrastructure peut être négocié entre CFR et l'opérateur ferroviaire en tenant compte du nombre de sillons demandés, des tronçons de lignes empruntés et de la période visée (moment de la journée, jour de la semaine).

Les coûts des réparations vitales sont payés par l'État conformément au contrat de plan conclu entre CFR et le ministère des Transports.

Autres redevances

Si un opérateur réserve des voies par contrat mais ne les utilise pas, CFR peut lui imposer une redevance, étant donné qu'elle aura déjà préparé l'infrastructure et attribué les sillons même si les termes du contrat ne sont pas réalisés. Dans ce cas, CFR doit être défrayée des dépenses de planification des sillons et des éventuelles pertes de revenu résultant du rejet des demandes d'autres opérateurs pour obtenir ces mêmes sillons.

En cas d'utilisation de lignes et d'équipements appartenant à CFR en vertu d'une option d'accès, il existe des dispositions qui prévoient que l'opérateur devra payer une redevance d'usage. Une option d'accès confère à ce dernier le droit d'acheter des sillons à tout moment.

Contrat d'accès à l'infrastructure

CFR est tenue de mettre son infrastructure à la disposition des opérateurs sans faire de discrimination. Pour cela, elle passe avec eux un contrat d'accès. Les opérateurs étrangers et les groupements internationaux doivent se voir accorder l'accès à la partie publique de l'infrastructure dans les conditions prévues par la loi et conformément aux dispositions des conventions et des accords internationaux auxquels la Roumanie est partie prenante.

Conclu entre CFR et chaque opérateur, le contrat d'accès à l'infrastructure définit :

- Les services fournis à l'opérateur :
 - l'ensemble des droits (accès, utilisation, traction, puissance nominale, conditions d'exploitation des trains) ;
 - les services d'urgence (en cas d'accident) ;
 - les options d'accès (au réseau de télécommunications et à d'autres services).
- Les responsabilités en matière de sécurité.
- La qualité des paramètres de service.
- Les redevances d'utilisation de l'infrastructure.
- Les prix maximums pour autres services fournis.
- La responsabilité en cas d'avarie et la responsabilité civile.
- La durée du contrat et le mode de résolution des litiges.

Conclusions

De tous les PECO, c'est la Roumanie qui a le plus vite engagé la restructuration de ses chemins de fer. Bien que le régime de libre accès n'y soit pas aussi développé qu'en Pologne ou en République tchèque, après des retards au démarrage, les pouvoirs publics roumains ont été plus rapides dans la mise en œuvre de réformes ambitieuses et accélérées du système en place. La stratégie qu'ils ont formulée va plus loin que les exigences des directives de l'UE, et met à profit les enseignements importants tirés de l'expérience d'autres pays s'agissant :

- De la nécessité d'engager des réformes ambitieuses et de changer de cap si elles ne se déroulent pas comme prévu.
- De l'importance de l'apurement de la dette afin de ne pas obérer les sociétés d'exploitation.

Si ces réformes sont menées à bien, les chemins de fer roumains seront assis sur une base commerciale saine, avec des articulations transparentes entre acteurs indépendants à partir de contrats et d'une mise en concurrence des opérateurs. Les chemins de fer roumains seront alors plus avancés sur la voie de la réforme, par rapport non seulement aux autres PECO mais aussi à la plupart des pays de l'UE.

SUISSE

Réforme des chemins de fer en Suisse

Situation Initiale

Les structures actuelles des transports publics résultent d'une évolution portant sur plusieurs décennies. Elles ne répondent plus entièrement aux exigences d'un système de transport moderne. Diverses lacunes structurelles empêchent actuellement les Chemins de fer fédéraux (CFF) et les entreprises de transport concessionnaires (ETC) de fournir leurs prestations de manière efficace. La réforme des chemins de fer crée de nouvelles bases dans ce domaine et améliore les conditions-cadres des entreprises.

Objectifs de la réforme des chemins de fer

La réforme des chemins de fer vise principalement à augmenter l'efficacité des transports publics et à en améliorer le rapport coûts-bénéfices. Les entreprises ferroviaires doivent agir selon les règles du marché et exploiter davantage le potentiel de celui-ci. La réforme des chemins de fer introduit donc la concurrence dans le système ferroviaire. Seule une offre favorable à un prix aussi bas que possible assure la compétitivité. Il est aussi prévu de rendre le financement plus transparent et d'améliorer la gestion des dépenses. La séparation des fonctions politiques et des fonctions de l'entreprise permettra de clarifier les compétences et de mieux définir le rôle des entreprises, et celui de l'État.

Mesures prises

La gamme des mesures liées à la réforme des chemins de fer se subdivise en deux types. Il y a celles qui sont applicables à tous les chemins de fer de la Suisse et celles qui ne concernent que les CFF.

Quatre mesures applicables à tous les chemins de fer

Mesure n° 1 pour tous les chemins de fer : séparer le secteur de l'infrastructure de celui des transports

La séparation comptable et organisationnelle des deux secteurs précités sert à augmenter la transparence du processus de production.

Sur le plan organisationnel, les activités des entreprises sont largement attribuées aux deux secteurs en fonction de la pratique de l'UE, afin de créer les conditions permettant l'octroi réciproque du libre accès au réseau.

Le secteur de l'infrastructure comprend tous les éléments (par exemple : personnel et installations) nécessaires au trafic ferroviaire. Il s'agit surtout de la voie et des équipements permettant l'accès au système ferroviaire (par exemple : quais, passages inférieurs), la gestion de la capacité et la direction de l'exploitation.

Le secteur des transports englobe les transports avec toutes leurs prestations (traction et accompagnement des trains), le marketing et la distribution, le matériel roulant et l'entretien, y compris les ateliers nécessaires.

La séparation comptable crée la transparence nécessaire au niveau des coûts. Il faut éliminer les subventions croisées au sein de l'entreprise, qui entravent la production des services. Une telle démarche permet d'introduire le libre accès au réseau (*free access*) et un système de prix pour les sillons. Les secteurs des transports et de l'infrastructure devront, dans la mesure du possible, être gérés comme des centres de profit.

Mesure n° 2 pour tous les chemins de fer : libre accès (*free access*)

Au titre de l'accès au réseau ou "*free access*", l'infrastructure ferroviaire est ouverte, contre rémunération, à d'autres entreprises. L'objectif est d'accroître la concurrence entre les divers opérateurs.

Les entreprises étrangères obtiennent l'accès au réseau suisse si les autres États accordent la réciprocité.

Autorisation d'accès au réseau

Une entreprise doit remplir des exigences techniques et d'ordre général pour obtenir de l'autorité de surveillance l'autorisation d'accès au réseau, soit l'autorisation d'utiliser le réseau d'une entreprise de chemin de fer. Les six exigences pour l'autorisation d'accès au réseau sont :

- Organisation de l'entreprise garantissant une exploitation sûre et fiable.
- Personnel qualifié.
- Sécurité du matériel roulant.
- Capacité financière et couverture suffisante de l'assurance.
- Engagement du personnel aux conditions usuelles dans la branche, pour éviter le dumping social.
- Respect des dispositions de sécurité spécifiques à la ligne.

Attribution des sillons

La société gérant l'infrastructure est responsable de l'attribution des sillons. On entend par là le droit, limité dans le temps et dans l'espace, d'utiliser une voie ferroviaire (*cf.* la notion de « *slot* » dans le trafic aérien). Dans ce contexte, elle est liée à des règles légales. Il s'agit d'un ordre qui fixe les trafics prioritaires. L'offre du trafic voyageurs régional et du trafic sur de longues distances constitue la clé de voûte de tout le système des transports publics en Suisse. Ce trafic dit « lié à l'horaire » jouit de la priorité pour l'utilisation du réseau. De ce fait, le trafic marchandises ne perturbera pas la cadence horaire des trains Intercités et des rames régionales. Le Conseil fédéral est cependant habilité à autoriser des dérogations en tenant compte des intérêts de l'économie nationale et de l'aménagement du territoire. Il pourrait ainsi, pour certains tronçons de transit, accorder la priorité au trafic-marchandises.

- Ordre des priorités dans l'attribution des sillons.
- Le trafic-voyageurs cadencé est prioritaire. Cela étant, le train circulant chaque heure l'emporte sur celui ne circulant qu'une fois par jour.
- Les correspondances au sein d'une chaîne de transport déterminée ne doivent pas être supprimées.
- En cas de demande bénéficiant du même degré de priorité, c'est le marché qui est déterminant et le sillon est attribué au plus offrant.

Redevances des sillons

L'entreprise de transport paie une redevance au gestionnaire de l'infrastructure pour utiliser le sillon.

Le prix du sillon se compose d'un prix de base et du prix des prestations supplémentaires. Aux termes de l'article 9b de la loi sur les chemins de fer (LCF), le prix de base est formé du prix minimal et d'une contribution de couverture. Le prix minimal pour toutes les catégories de transport découle des frais marginaux standards. Ceux-ci sont fixes et publiés par l'OFT selon les principes figurant dans

l'ordonnance sur l'accès au réseau. Conformément à la LCF, la contribution de couverture du trafic voyageurs concessionnaire est déterminée par l'autorité concédante. Quant aux contributions de couverture dans les autres trafics et aux prix des prestations complémentaires, il appartient au gestionnaire de l'infrastructure de les fixer sans discrimination et de les publier selon les principes mentionnés dans l'ordonnance sur l'accès au réseau.

Convention sur l'accès au réseau

Le gestionnaire de l'infrastructure conclut avec l'entreprise de transport une convention sur l'octroi des sillons et la redevance d'utilisation. Il faut garantir l'égalité de traitement de tous les opérateurs et leur offrir les mêmes conditions techniques et économiques pour des conditions temporelles comparables (délai de commande).

Commission d'arbitrage

Une commission d'arbitrage est nommée pour garantir le droit de l'accès non discriminatoire au réseau. Elle statue sur les litiges concernant l'octroi des sillons et leurs prix.

Mesure n° 3 pour tous les chemins de fer : introduction du principe de la commande pour toutes les catégories de trafic

En 1996, la révision de la loi sur les chemins de fer a introduit le principe de la commande dans le trafic régional des voyageurs. Cela étant, les coûts non couverts ne sont plus compensés *a posteriori*, mais la Confédération et les Cantons commandent les prestations auprès des entreprises de transport à un prix convenu d'avance sur la base d'une offre.

Ce principe sera désormais étendu à l'ensemble de l'offre ferroviaire. A l'avenir, les chemins de fer fourniront uniquement les prestations qui couvrent leurs coûts ou qui sont commandés au préalable par les pouvoirs publics. Cela étant, seuls les coûts non couverts, calculés et convenus d'avance seront pris en charge. L'objectif est donc de fournir uniquement les prestations relevant de l'économie du marché ou celles qui sont souhaitées expressément, commandées et payées par les autorités politiques.

Mesure n° 4 pour tous les chemins de fer : libéralisation du trafic marchandises

Les objectifs de la réforme des chemins de fer s'appliquent notamment au trafic marchandises. Ce dernier sera désormais laissé aux forces du marché libre. Le même régime sera donc valable pour tous les moyens de transport.

Les chemins de fer doivent en principe pouvoir subsister sur le marché sans percevoir d'indemnité, grâce au service de trafic marchandises. Celui-ci doit être constamment amélioré.

C'est uniquement en cas de modification des conditions-cadres que les pouvoirs publics doivent avoir la possibilité de garantir une offre de base en commandant des prestations dans ce trafic. Ils pourront ainsi décider du genre de trafic marchandises qui doit être écoulé par le rail et du prix qu'ils sont disposés à payer.

Trois mesures pour les CFF

Mesure n° 1 pour les CFF : nouvelle réglementation des relations entre l'État et l'entreprise

La nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les CFF est claire. Alors que la première fixe les objectifs financiers et stratégiques à l'aide de la nouvelle convention sur les prestations, du plafond des dépenses et des objectifs financiers des CFF, ceux-ci sont responsables de leur gestion opérationnelle.

Convention sur les prestations

Le Conseil fédéral et les CFF fixent en commun les objectifs de l'entreprise, pour une période de quatre ans, renouvelable. Naguère, la Confédération assignait unilatéralement les mandats. La première convention sur les prestations, valable pour les années 1999-2002, est placée sous le signe de l'autonomie opérationnelle des CFF et de leur liberté de gestion. Leur nouveau conseil d'administration est responsable en la matière. Les quatre points forts de la convention sur les prestations sont :

- Principes de l'orientation stratégique.
- Offre de prestations dans le secteur des transports.
- Maintien et développement de l'infrastructure.
- Conséquences financières pour la Confédération.

Les objectifs convenus avec les CFF pour le moyen terme sont fixés séparément pour les transports et l'infrastructure. Même si la gestion de l'entreprise est axée systématiquement sur le marché, il est essentiel que la desserte de base du pays par les transports publics soit garantie.

Dans le secteur des transports, les CFF doivent réaliser un bénéfice. Lorsque l'approvisionnement de base ne peut pas couvrir leurs coûts, la Confédération et les cantons commandent les prestations nécessaires et les indemnisent. Comme par le passé, cela concerne le trafic régional et le trafic combiné.

Dans le secteur de l'infrastructure, il faut couvrir les coûts, améliorer le taux d'utilisation du réseau ferroviaire et, partant, augmenter la productivité. La gestion des investissements pour les besoins de base et les indemnités pour le secteur de l'infrastructure ont été convenues conjointement et figurent dans un programme d'investissement.

Plafond de dépenses

Le plafond de dépenses représente le cadre pour financer les infrastructures au cours de quatre années. Si les CFF n'atteignent pas l'objectif fixé ils ne bénéficieront plus automatiquement de la couverture des déficits. Ceux-ci seront mis à la charge du compte de l'entreprise.

Les prestations de trafic, notamment les commandes concernant le trafic régional des voyageurs et le trafic combiné, ne sont pas comprises dans le plafond des dépenses. Elles font l'objet d'une convention sur les indemnités dans le cadre de la procédure de commande régie par la loi sur les chemins de fer et l'ordonnance sur les indemnités. Le financement des grands projets n'est pas non plus compris dans le plafond des dépenses.

Le Parlement approuve la convention sur les prestations et fixe le plafond des dépenses. Il pourra, en votant le budget de la Confédération, fixer les valeurs fondamentales applicables aux CFF. Dorénavant, seul le Conseil fédéral approuvera le budget et le rapport de gestion.

Objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour CFF S.A.

Pour garantir les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire, le Conseil fédéral précisera, dans les objectifs stratégiques, les buts fixés dans la convention sur les prestations et qui se rapportent aux transports et à l'infrastructure, ainsi que le système des rapports et des contrôles destiné au conseil d'administration. Il indiquera aussi en détail les attentes de la Confédération relatives aux objectifs en matière de finances et de personnel, aux coopérations et aux participations des CFF.

Mesures n° 2 pour les CFF : nouvelle forme juridique

L'ancienne forme des CFF en tant qu'établissement étatique sans personnalité juridique ne correspondait plus aux mutations constantes du marché des transports.

Cette forme juridique a donc été modifiée en vue de séparer les aspects politiques de ceux de la gestion et de renforcer l'autonomie de l'entreprise.

Les CFF ont été transformés en une société anonyme de droit spécial.

Le statut de S.A. renforce la prise de conscience en matière de gestion et la responsabilité concernant les résultats. Cette forme d'organisation correspond d'ailleurs à celle des entreprises de transport concessionnaires et des chemins de fer étrangers.

Mesure n° 3 pour les CFF : refinancement

Les CFF bénéficieront d'un désendettement intégral. Leurs déficits figurant au bilan de ces dernières années seront amortis par l'abandon des créances de la Confédération (prêts de trésorerie). Les CFF pourront ainsi commencer l'exercice au 1^{er} janvier 1999 sans avoir de déficit dans leur bilan.

La Confédération reprendra en outre la rémunération et le remboursement des prêts de 5.56 milliards de francs accordés par la caisse de pensions et de secours.

Sur les prêts fédéraux de 14 milliards de francs, 8 seront convertis en capital propre et 4 en prêts à intérêt variable, conditionnellement remboursables. Un montant de 2 milliards restera comme prêt de trésorerie produisant un intérêt normal.

État actuel de la réforme

Lois et ordonnances

Lois

Les lois sur la réforme des chemins de fer, adoptées par le Parlement le 20 mars 1998, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Il s'agit de la nouvelle loi fédérale sur les CFF, de la modification des lois sur les chemins de fer, sur le transport de voyageurs et les entreprises de transports par route, sur le transport public, et de l'arrêté sur le refinancement des CFF. Ces adaptations se font en harmonie avec la réglementation de l'UE (directives 91/440; 95/18 et 95/19) et avec l'accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la CE.

Ordonnances

La législation d'exécution, qui comprend 10 ordonnances, est aussi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Il s'agit de quatre nouvelles ordonnances (ordonnances sur l'accès au réseau ferroviaire, sur l'octroi de concessions pour les infrastructures ferroviaires, sur les concessions pour le transport des voyageurs, et sur les infrastructures non-assujetties à la LCF). Cinq ordonnances ont été modifiées : l'ordonnance sur la promotion du trafic combiné et le transport des véhicules à moteur accompagnés, l'ordonnance sur les chemins de fer, l'ordonnance sur le transport public, l'ordonnance sur les horaires et l'ordonnance sur les émoluments de l'OFT. Une ordonnance globale mentionne en outre les petites adaptations de toute une série d'autres ordonnances.

Marche à suivre /2^e étape de la restructuration

La réforme des chemins de fer est à considérer comme un processus. Elle adapte progressivement les structures des transports publics aux conditions et exigences actuelles. Étant donné la réforme permanente, la première série de mesures, dont il est question ici, sera suivie d'autres dispositions permettant d'améliorer au fur et à mesure la réalisation des objectifs (augmentation de l'efficacité, amélioration du rapport coûts-bénéfices pour les transports publics). Les expériences faites avec la première étape renseigneront sur la nécessité et le calendrier des autres adaptations. Une telle procédure dynamique et pragmatique permet d'ajuster constamment la réforme aux nouvelles conditions-cadres et de lui faire jouer un rôle important dans une politique des transports aux multiples interconnexions. Cela étant, la réforme continuera d'être coordonnée avec l'évolution des autres dossiers de politique des transports et avec l'évolution en Europe.

A long terme, suivant l'évolution et les expériences faites avec les présentes mesures, d'autres aspects pourront être intégrés dans la réforme. L'harmonisation des flux financiers constituera l'un des principaux objectifs. Il s'agira de traiter de la même manière les CFF et les chemins de fer privés dans

le domaine du financement de l'infrastructure et des investissements (octroi des prêts, participation des cantons). On peut aussi envisager de séparer plus tard l'infrastructure et les transports sur le plan juridique.

La densité normative est particulièrement grande dans le domaine des transports publics. Il a donc fallu insérer la réforme des chemins de fer dans un contexte juridique compliqué. Lors de la deuxième étape, il est notamment prévu de structurer plus clairement la réglementation (lois et ordonnances) de ce domaine et de la simplifier.

ROYAUME-UNI

La présente section traite des chemins de fer de Grande-Bretagne (Angleterre, Écosse et pays de Galles). Les chemins de fer d'Irlande du Nord ont toujours été gérés à part et demeurent dans le secteur public.

Historique

Les chemins de fer de Grande-Bretagne ont été construits au XIX^e siècle entièrement par le secteur privé. Ils étaient alors fortement réglementés, fait inhabituel pour les autres industries à l'époque. Étaient soumis à réglementation aussi bien les tarifs que les modalités de service et la structure de l'industrie ferroviaire. Durant la Première Guerre mondiale, les chemins de fer furent exploités comme un réseau national, faisant ainsi apparaître les inefficiences d'une structure régionale éclatée. La guerre eut par ailleurs un effet dévastateur sur les finances du rail.

Pour faire face aux principales inefficiences résultant des doubles emplois et de la surcapacité, les chemins de fer ont été regroupés en quatre entreprises régionales privées par le Railways Act de 1921. Cette loi prévoyait également une réglementation des tarifs qui ne portait pas essentiellement sur leur niveau en général, mais qui ne permettait aucune souplesse, la loi d'alors interdisant toute « préférence injustifiée » (on dirait aujourd'hui « toute discrimination ») envers un chargeur par rapport à un autre.

La nationalisation des chemins de fer n'est intervenue qu'en 1948, plus tard que dans tout le reste de l'Europe. Les quatre entreprises régionales ont alors été restructurées en six groupes régionaux au sein d'un même chemin de fer national. La réglementation sur les tarifs maxima a été maintenue, mais les chemins de fer n'ont plus été tenus d'éviter toute préférence injustifiée et de traiter tous les chargeurs sur un pied d'égalité. Une nouvelle déréglementation est intervenue en 1962 avec le Transport Act, loi qui a libéré British Rail (BR) de toute obligation d'assurer le trafic non rentable.

A la suite de la publication du rapport Beeching³⁶ en 1963, des difficultés financières croissantes conduisirent à d'importantes coupes. Pour ce qui est du transport de marchandises, il s'est agi essentiellement :

- D'une réduction de 30 % du kilométrage de lignes.
- D'une réduction de 70 % du nombre de gares de marchandises.
- D'une réduction de 50 % du nombre de chantiers de triage.
- D'un retrait de BR du transport par wagons complets, jugé non rentable.

En 1982, sous la direction de Robert Reid, BR a décidé que le chemin de fer ne devait plus être axé sur la production mais sur le marché. Cinq secteurs d'activité ont été créés, dont le secteur « Parcels and Freight » (colis et marchandises), (divisé ultérieurement en « Trainload Freight » (trains complets) et « Railfreight Distribution » (Distribution des marchandises). BR a ensuite entrepris de réduire le pouvoir des régions dont il avait hérité avant la nationalisation. Ces régions étaient alors axées sur la production et mal organisées pour assurer un service continu aux clients interrégionaux. Le processus a atteint son point culminant en 1992 avec l'abolition des régions et la cession de tous les actifs, notamment l'infrastructure, à des centres de profit axés sur le marché.

En 1982, BR a commencé également à céder ses intérêts extraferroviaires, à commencer par les services hôteliers et les services de ferries. En 1989, elle a vendu British Rail Engineering Ltd (BREL), sa

société de construction de matériel roulant. Il est à noter que dès 1992, environ la moitié des wagons de marchandises sont la propriété des chargeurs en Grande-Bretagne.

Malgré les coupes radicales des années 60 ainsi que la réorganisation interne et la privatisation partielle des années 80, BR n'a cessé de perdre des parts de trafic et les déficits ont continué d'augmenter rapidement. La baisse du trafic a été particulièrement marquée pour les marchandises, mouvement qui avait déjà commencé au début des années 50, quelque vingt ans avant qu'il ne s'amorce en France et en Allemagne. Entre 1952 et l'exercice financier 1993/94³⁷, le volume du trafic de marchandises a diminué de moitié en Grande-Bretagne et la part du rail dans le transport de marchandises est tombée de 42 à seulement 6.5 %³⁸, bien en dessous de la moyenne de l'UE (qui est de 15 %).

En 1993/94, l'activité marchandises représentait seulement 20 % des recettes de BR. Pour cette activité, BR ne bénéficiait que d'une aide limitée de la part des pouvoirs publics sous forme de subventions (*Freight Facilities Grants*) destinées à financer les dépenses d'investissements qui procuraient des avantages environnementaux ou autres. Suivant les conventions comptables de BR, toutefois, le fret ne payait que le coût marginal des voies. Malgré l'abandon de certains services, comme le transport par wagons complets, BR perdait de l'argent sur ses services de transport par conteneur, de transport international et de transport de colis et de courrier.

Le déclin du transport ferroviaire de marchandises et la détérioration de son bilan financier avaient principalement des causes exogènes, à savoir :

- Le déclin des charbonnages et des autres industries lourdes traditionnelles.
- La difficulté du chemin de fer à répondre aux exigences logistiques de l'industrie moderne.
- Le redéploiement des usines dans des zones ne disposant pas d'installations ferroviaires.
- Le développement d'un réseau routier étendu et la compétitivité croissante du transport par route suite à sa déréglementation en 1968.

Certaines de ces explications valent aussi pour d'autres pays, mais les grands changements économiques sont intervenus plus tôt en Grande-Bretagne. Les difficultés rencontrées par le transport ferroviaire de marchandises ont été en outre exacerbées par la géographie du pays. La circulation sur de grandes distances est relativement rare en Grande-Bretagne et la distance moyenne de transport de marchandises par fer était seulement de 113 km en 1993. Le rail ne pouvant exploiter l'atout de la distance, ses marchés rentables se limitent essentiellement à ceux où il peut jouer sur les volumes pour offrir des tarifs avantageux. C'est ainsi que s'explique la domination de l'activité « trains complets », qui représentait 80 % des recettes « marchandises » de BR en 1992.

Restructuration et privatisation : le Railways Act de 1993

En novembre 1993, le Parlement britannique adoptait le Railways Act. Cette loi a été à la base de la privatisation de British Rail. Elle avait pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité des services ferroviaires et d'encourager leur utilisation par :

- L'introduction de la concurrence.
- L'apport d'investissements supplémentaires par le secteur privé.
- L'introduction d'une gestion identique à celle du secteur privé³⁹.

Les chemins de fer ont été restructurés pour préparer la privatisation. La structure à intégration verticale introduite par BR en 1992 a été abandonnée avant même qu'elle ait eu le temps de s'implanter. En 1994, l'industrie ferroviaire était éclatée en une centaine d'entreprises qui appartiennent aujourd'hui toutes au secteur privé. Désormais, 25 entreprises titulaires de concessions proposent des services de voyageurs, certains de ces services étant subventionnés par les pouvoirs publics nationaux (et quelquefois locaux). BR a subi une séparation verticale avec la création de Railtrack, qui possède, gère et affecte les équipements dans pratiquement tous les domaines de l'infrastructure ferroviaire (voies, signalisation, ouvrages d'art). Railtrack est également propriétaire d'une partie des chantiers de transbordement, dépôts, chantiers de triage, embranchements et autres installations qu'elle loue à long terme aux transporteurs de marchandises.

Lorsque la loi a été adoptée en 1993, BR exploitait trois services de transport de marchandises :

- Trainload Freight (trains complets), qui représentait 65 % des recettes marchandises (80 % après que la part « trains complets » de Railfreight Distribution connue sous l'appellation « Contract Services » ait été cédée à Trainload Freight).
- Railfreight Distribution, comprenant les services Channel Tunnel (tunnel sous la Manche) et Freightliner (trains-blocs), qui servaient le marché de conteneurs en régime intérieur et le marché océanique conteneurisé (90 % pour le second).
- Rail Express Systems, pour l'acheminement de colis et de courrier.

Parmi ces services, seule l'activité de Trainload Freight était rentable⁴⁰. Pour l'essentiel, elle fournissait des voies industrielles privées dans le cadre de services d'embranchement privé pour train complet à des clients particuliers dans quatre secteurs marchands : charbon, métaux, construction, pétrole et hydrocarbures. Le tableau 6 indique la proportion du tonnage ferroviaire et la part du rail dans chacun de ces marchés (avant l'absorption de l'activité « Contract Services » par Trainload Freight) :

Tableau 6. **Marchandises train complet : proportion du tonnage et part modale du rail (1991/2)¹**

Secteur marchand	Proportion du tonnage en trains complets	Part du rail
Charbon	42 %	Charbon pour l'industrie : 30 % Charbon pour les centrales : 75 %
Métaux	20 %	85-90 %
Construction	21 %	5 % ²
Pétrole et hydrocarbures	17 %	15 %

1. *Rail freight privatisation, the Government's proposals*, Department of Transport 1994.

2. 54 % pour les mouvements supérieurs à 160 km.

Le tableau 6 montre que pour le charbon destiné aux centrales thermiques et pour les métaux, la part de Trainload Freight était nettement supérieure à 50 %. Il s'agissait donc d'étudier comment garantir la concurrence sur ces marchés et sur les autres marchés par trains complets. Les chargeurs protestèrent contre la création d'un monopole privatisé. Les pouvoirs publics souhaitaient structurer l'activité de Trainload Freight, en vue de sa privatisation, de façon à maintenir un juste équilibre entre deux objectifs :

- Susciter la concurrence afin d'améliorer l'efficacité.
- Éviter la segmentation qui pourrait menacer les économies d'échelle existantes.

Le gouvernement a par la suite décidé de scinder Trainload Freight en trois entreprises avec des combinaisons de services axées sur différentes régions. Ces entreprises devaient se recouper et se faire éventuellement concurrence à l'échelon national. Elles devaient par ailleurs concourir avec des opérateurs bénéficiant du libre accès au réseau. Peu de temps après la formation de ces entreprises comme filiales de BR en 1994, l'une d'elles introduisit un nouveau service par wagons complets (Enterprise). Ce service, qui repose sur le principe de la plaque tournante (« hub »), s'est révélé depuis lors un pôle de croissance.

Contrairement à l'intérêt considérable qu'il a marqué à l'égard des concessions pour le transport de voyageurs, le secteur privé a manifesté très peu d'intérêt pour le transport de marchandises. Finalement, le gouvernement a vendu en 1996 les trois entreprises de transport de marchandises par train complet à un consortium dirigé par Wisconsin Central (entreprise ferroviaire secondaire des États-Unis). La compagnie a été baptisée English Welsh and Scottish Railways (EW&S). Ce même consortium a ensuite acquis la compagnie déficitaire Rail Express Systems et la partie Channel Tunnel de Railfreight Distribution (autrement dit, Railfreight Distribution sans l'activité Freightliner). EW&S s'est ainsi trouvée à la tête de 90 % de l'activité de transport de marchandises ferroviaire en Grande-Bretagne⁴¹.

Freightliner a été vendu en 1996 par le biais d'un rachat interne. Une subvention d'accès aux voies (Track Access Grant) de 75 millions de livres sur 5 ans a été consentie dans le cadre de l'opération de

privatisation. Freightliner est essentiellement un grossiste assurant le transport intérieur multimodal de conteneurs ou de citernes pour le compte de lignes maritimes, d'entreprises de logistique et de transporteurs routiers. Ce marché est très concurrentiel, car tout le trafic pourrait aisément transiter par la route.

Inversement, la concurrence entre le transport routier et l'activité de base de EW&S (trains complets) est limitée. La concurrence du rail peut venir des opérateurs disposant du libre accès au réseau, à condition qu'ils répondent aux normes de sécurité et d'attribution de concessions d'exploitation. Il y a seulement eu deux opérateurs de ce type, chacun transportant ses propres marchandises avec ses locomotives et ses conducteurs⁴² :

- National Power (plus grand exploitant disposant du libre accès avant la privatisation), le plus important producteur d'électricité du Royaume-Uni, mais cette activité a été rachetée par EW&S fin 1998.
- Direct Rail Services (filiale de British Nuclear Fuels) qui a débuté ses activités en 1998 – DRS a par ailleurs commencé à effectuer des transports pour le compte de tiers à titre expérimental (sociétés de distribution alimentaire).

Ces activités sont hautement spécialisées et ne peuvent être reproduites à grande échelle. Comme le directeur général de la société EW&S l'indiquait dans un entretien en 1996, « d'autres exploitants entreraient sur ce marché seulement si nous ne parvenons pas à fournir un service adéquat »⁴³. Toutefois, des clients importants pourraient entrer sur ce marché pour diverses raisons, notamment pour connaître le véritable coût du transport ferroviaire et obtenir une offre plus avantageuse pour l'exploitant. Les opérateurs bénéficiant du libre accès au réseau désireux d'assurer des services de transport de marchandises se heurtent à des obstacles considérables à l'entrée sur le marché⁴⁴ :

- La préparation d'un dossier « sécurité » exige du temps et de l'argent.
- Les primes d'assurance annuelles peuvent être très élevées par rapport à l'étendue des activités d'un petit opérateur.
- Les petits opérateurs disposant du libre accès au réseau sont désavantagés par rapport à EW&S sur certains marchés à cause des économies d'échelle et de gamme ; autrement dit, il faut atteindre une masse critique minimale avant de pouvoir utiliser efficacement le matériel roulant et les installations de maintenance.
- Le marché du matériel roulant d'occasion n'est pas très développé.
- L'accès au réseau est complexe – les frais peuvent par ailleurs être élevés par rapport à ceux acquittés par EW&S.

Cependant, pour diverses raisons (par exemple, un meilleur aperçu des coûts réels de traction afin de mieux négocier) les clients importants peuvent être disposés à entrer dans le marché ferroviaire.

La politique publique de Railtrack, fournisseur exclusif de services d'infrastructure, suscite beaucoup d'inquiétudes. De nombreux exploitants et chargeurs ont protesté, indiquant que Railtrack n'était pas intéressé par l'activité marchandises, car elle représentait moins de 10 % de ses recettes. En réponse, Railtrack a fait paraître en avril 1997 un plan en 10 points en faveur du développement du transport ferroviaire de marchandises⁴⁵. Ce plan prévoyait une réduction des coûts, une amélioration des itinéraires et des services, la mise en place de terminaux et l'élaboration d'un code de bonne pratique. Parmi les objectifs visés figurait par ailleurs la réduction des obstacles à l'entrée des opérateurs bénéficiant du libre accès au réseau, de sorte à faire passer leur part de marché à 10 % en cinq ans.

Cadre réglementaire actuel

En vertu du Railways Act de 1993, la surveillance du transport ferroviaire de marchandises en matière réglementaire est du ressort de l'autorité de réglementation (Rail Regulator). Cette autorité est nommée par le secrétariat d'État aux Transports. Elle gère un organisme gouvernemental non ministériel, financé par les droits de concession. Ses missions (ou objectifs), tels qu'ils sont définis par la loi, peuvent être résumés comme suit :

- Protéger les intérêts des usagers du rail et promouvoir l'utilisation du réseau ferroviaire.

- Favoriser la concurrence et empêcher les abus de position dominante sur le marché.
- Imposer aux exploitants un minimum de restrictions et permettre aux prestataires de services de formuler des plans d'avenir.

Conformément à la loi sur les chemins de fer de 1993, l'autorité de réglementation est chargée de responsabilités concernant la concurrence et la protection du consommateur.

L'autorité de réglementation exerce principalement deux fonctions (pouvoirs) dans le domaine du transport ferroviaire de marchandises :

- Attribution de concessions aux exploitants de l'infrastructure et aux opérateurs de transport de voyageurs et de marchandises.
- Approbation des relations contractuelles entre Railtrack et les exploitants ferroviaires.

L'autorité de réglementation peut utiliser son pouvoir d'octroi de concessions comme mesure disciplinaire envers Railtrack ou envers les exploitants en cas d'abus de position dominante à l'encontre de clients captifs. Ce pouvoir a été largement utilisé dans le cas de Railtrack, qui est désormais tenu de présenter des plans et de tenir à jour une série de statistiques sur ses performances dans le cadre de la procédure de délivrance des concessions. Plus récemment, la délivrance d'une concession à Railtrack a été subordonnée à la réalisation d'investissements appropriés.

En 1997, l'autorité de réglementation a confié à des consultants l'analyse du marché des marchandises⁴⁶ afin :

- D'élaborer une stratégie de développement du fret ferroviaire dans le cadre de ses obligations.
- D'identifier les principaux facteurs qui détermineront la demande de fret ferroviaire dans les 15 prochaines années et la manière dont les actions des principaux acteurs de l'industrie pourraient influencer sur ces facteurs.

Cette étude avait principalement pour objectif de déterminer les actions nécessaires susceptibles d'aider au développement du fret ferroviaire. Elle a conclu qu'après des années de baisse, il y avait un potentiel de croissance. Elle a en outre conclu que cette croissance dépendait de la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures par Railtrack et par les opérateurs de fret marchandises, ainsi que de l'exercice d'un plus grand contrôle réglementaire par l'autorité de réglementation.

A la suite de cette étude, l'autorité de réglementation a mis au point la stratégie réglementaire suivante pour le transport ferroviaire de marchandises⁴⁷ :

- Mesures réglementaires axées sur la protection contre les éventuels abus de pouvoir de marché des entreprises dominantes envers leurs concurrents par des pratiques anticoncurrentielles ou d'exclusion, notamment une utilisation abusive de ce pouvoir de ce marché sur l'industrie en amont.
- Obligation à Railtrack de fournir une capacité d'infrastructure suffisante pour le transport de marchandises.
- Réglementation non interventionniste et réduction maximale du fardeau administratif de la réglementation sur l'industrie ferroviaire.
- Comparaison entre les prix pratiqués par EW&S avec les clients captifs et ceux pratiqués avec les clients en général et publication des prix⁴⁸.

S'agissant des exploitants ferroviaires, l'autorité de réglementation a précisé que sa stratégie consistait à utiliser le droit général de la concurrence et, si nécessaire, à apporter des modifications aux concessions d'exploitation en cas d'abus de position dominante sur le marché. Concernant Railtrack, l'autorité de réglementation a affirmé qu'elle espérait que le plan en 10 points serait développé en une stratégie globale de fret ferroviaire que Railtrack partagerait avec les exploitants de transport ferroviaire. Cette stratégie est désormais en évolution permanente. Elle paraît tous les ans dans le rapport établi par Railtrack sur la gestion du réseau, rapport dans lequel ce dernier définit (dans le cadre de la procédure de délivrance de concessions) ses plans de développement en la matière.

La seconde fonction essentielle de l'autorité de réglementation, qui consiste à entériner les relations contractuelles entre Railtrack et les exploitants ferroviaires, comprend l'examen des éléments

suivants : examen des frais d'accès au réseau demandés par Railtrack, afin de s'assurer qu'ils ne sont ni excessifs ni discriminatoires ; examen de la qualité des sillons horaires et du régime de performances ; et enfin examen des conséquences des accords sur la capacité disponible pour les autres exploitants.

Bien qu'elles sont négociées avec chaque exploitant, les redevances prélevées par Railtrack doivent toutefois être approuvées par l'autorité de réglementation. En 1995, cette autorité a publié ses critères d'acceptation des redevances d'accès⁴⁹. Ceux-ci sont les suivants :

- La structure des redevances doit traduire la valeur de l'accès au réseau pour les utilisateurs et doit permettre à Railtrack de récupérer l'ensemble des charges spécifiques au trafic-marchandises (coûts évitables) ainsi que toute contribution probable aux charges communes.
- Les redevances doivent être inférieures aux frais indépendants.
- Les redevances ne doivent être ni plus ni moins élevées que pour d'autres exploitants, tout en tenant compte des facteurs spécifiques liés aux services fournis.

Dans ce même document, l'autorité de réglementation notait qu'en 1995/96, Railtrack ne pensait pas pouvoir couvrir l'ensemble de ses coûts spécifiques pour le fret ferroviaire. Cependant, la société s'estimait en mesure d'y parvenir en quelques années en conjuguant économies et négociations avec les exploitants. En fixant les redevances pour les services de voyageurs, Railtrack postulait qu'il était peu probable que les produits de l'activité « marchandises » constituent un apport substantiel aux coûts partagés sur la période allant jusqu'en mars 2001 (période pour laquelle il revoyait les redevances d'accès)⁵⁰. Les redevances d'accès aux voies ont été initialement fixées pour cette période de 6 ans avec une augmentation annuelle assise sur l'indice des prix à la consommation. Par rapport à la réglementation reposant sur le taux de rentabilité, cette méthode a l'avantage de favoriser une meilleure efficacité. Toutefois, elle pose un sérieux défi à l'autorité de réglementation dans l'établissement du juste prix et peut entraîner le monopole réglementé à se lancer dans des manœuvres lors de l'examen périodique des redevances d'accès.

Les droits d'accès ont été structurés avec des charges variables faibles de façon à encourager les opérateurs à accroître leurs services. Le trafic a depuis augmenté plus que prévu mais les faibles charges variables d'accès ont eu pour conséquence que Railtrack n'a pas d'incitations pour faciliter la circulation du trafic par le biais d'investissements ou autre moyen de développement. Le régulateur est en train de considérer s'il n'y a pas lieu de changer la structure des droits d'accès pour la période 2001-2006 de façon à renforcer les incitations qui pèsent sur Railtrack.

L'intervention réglementaire relative aux accords d'accès aux voies s'est attachée à établir un juste équilibre entre les droits et les aspirations des différents exploitants. Cette intervention a œuvré à la fois en faveur et en défaveur du trafic de marchandises. Les accords d'accès aux voies des sociétés d'exploitation de services de voyageurs ont été souvent approuvés en tenant compte des besoins du trafic de marchandises. D'un autre côté, l'autorité de réglementation a modifié l'accord d'accès aux voies entre Railtrack et EW&S de manière à ce que Railtrack dispose de plus de souplesse pour répondre aux besoins des exploitants de services de voyageurs.

Concernant la question connexe des horaires, l'autorité de réglementation a publié en 1998 une déclaration de principe⁵¹. Elle admettait que le trafic de marchandises avait été désavantagé dans l'établissement des horaires à cause de l'incertitude concernant la demande future dans ce domaine. Reconnaisant l'importance d'une réponse rapide aux besoins des chargeurs, elle proposait que Railtrack adopte une attitude plus positive, en allouant des moyens pour les services de marchandises à chaque fois que l'on pouvait raisonnablement supposer qu'ils seraient utilisés.

Incidences et problèmes

Depuis la privatisation de l'activité de transport de marchandises par trains complets au mois de février 1996, le fret ferroviaire a connu une légère reprise :

- De 1995-96 à 1997-98, les tonnes-kilomètres transportées par rail sont passées de 13.3 à 16.9 milliards, soit une augmentation de 27 % avec une évolution de la part modale de 5.9 à 7.2 %⁵².

- Le trafic intermodal et international a augmenté plus rapidement que le trafic train complet⁵³, confirmant le développement de nouveaux marchés.
- Le transport de nouveaux produits de base, dont les produits de supermarchés et le lait, se reporte sur le rail.
- EW&S a dépensé plus de 500 millions de livres pour de nouvelles locomotives, de nouveaux wagons et un nouveau centre de livraison à la clientèle.
- De nombreuses gares pour le transport intermodal de marchandises ont été ouvertes.

En 1998-99 il y a eu une légère hausse de trafic pour atteindre 17.4 milliards de tonne-km malgré une réduction du tonnage total transporté. Le marché rentable du transport de charbon a stagné depuis 1995-96.

Comme les activités voyageurs, l'activité marchandises a bénéficié de la croissance économique qui a entraîné une hausse de la demande et un engorgement croissant sur un réseau cruellement privé d'investissements pendant la phase de privatisation. Cet engorgement s'est à son tour traduit par une détérioration de la ponctualité et de la fiabilité des entreprises ferroviaires.

Une proportion faible, voire nulle, de l'augmentation du trafic peut être attribuée à la seule déréglementation. Le fret ferroviaire reste dominé par un seul fournisseur, pourtant privé, alors que la concurrence de la route demeure rude et que les opérateurs bénéficiant du libre accès au réseau ont la possibilité de concourir sur ce marché. La part d'augmentation du trafic imputables aux réformes plutôt qu'à la croissance économique s'explique probablement en grande partie par le transfert de propriété au secteur privé et, par suite, par la suppression des contrôles du Trésor sur les dépenses. La privatisation a donc permis d'atteindre un niveau d'investissement plus élevé, nécessaire pour garantir la croissance future, et de répondre ainsi à l'un des objectifs poursuivis à l'origine par le précédent gouvernement. L'investissement a peut-être été encouragé par le fait que l'exploitant dominant sur le marché du transport de marchandises est prêt à réaliser d'importants investissements, compte tenu du fait qu'il risque moins de perdre son marché en l'absence de concurrence forte.

De nombreux problèmes se posent toutefois concernant la réglementation du transport ferroviaire de marchandises :

- Les services de marchandises sont encore exploités sur un réseau en grande partie destiné au transport de voyageurs - on continue à s'interroger sérieusement sur la capacité de développement des services de marchandises dans un environnement où tous les équipements de réserve sont pris par les services de voyageurs, services dont la demande est plus prévisible et donc plus susceptible d'engagements « bancables »⁵⁴.
- La planification des investissements est rendue plus difficile par la séparation entre infrastructure et exploitation ; les régimes d'accès aux voies pour les exploitants de trains de voyageurs comportent de faibles frais variables, ce qui incite donc peu Railtrack à investir dans l'amélioration du réseau.
- Une vive polémique s'est instaurée concernant le calendrier et l'état de renouvellement du réseau, notamment au profit du transport de marchandises. Un groupe de pression, le consortium Piggyback, affirmait récemment que moins de 1 % de l'investissement consenti l'an dernier par Railtrack était destiné exclusivement au trafic de marchandises.

Une intervention réglementaire pourrait se révéler nécessaire pour résoudre ces problèmes.

Politique actuelle du gouvernement

En juillet 1998, le nouveau gouvernement travailliste a publié un Livre blanc sur les transports⁵⁵. Concernant le fret ferroviaire, ce document proposait notamment que :

- Soit formée une SRA (Strategic Rail Authority ou Autorité de stratégie ferroviaire) au sein de laquelle serait débattue la planification stratégique des chemins de fer voyageurs⁵⁶ et marchandises. Cette autorité devait :
 - définir les objectifs de croissance du trafic ferroviaire, surveiller la capacité du réseau et évaluer les besoins en investissements ;

- veiller à ce qu'une importance appropriée soit donnée aux marchandises dans les décisions au jour le jour ;
- prendre en charge les subventions aux installations destinées au transport de marchandises (Freight Facilities Grants), dont l'accès devrait être facilité et la part de budget augmentée.
- Soit créé un fonds d'investissement en infrastructure (Infrastructure Investment Fund) pour faire face aux contraintes de capacité causées par les goulets d'étranglement.
- Soit examiné, lors de la révision périodique des redevances d'accès aux voies par l'autorité de réglementation, si le gouvernement ne devrait pas accorder à Railtrack des paiements directs sous contrat, afin de mieux contrôler le programme d'investissement.
- L'autorité de réglementation soit tenue de suivre l'orientation donnée par le Secrétariat d'État en matière de législation – à titre provisoire, un concordat avait été conclu avec cette autorité, dans lequel l'accent était mis sur l'importance qu'il y avait à promouvoir le transport de marchandises.

Pour certains de ces changements, une nouvelle législation s'imposera. Dans l'intervalle, une SRA « fantôme » a été constituée en avril 1999 et de nombreux changements proposés dans le Livre blanc sont en cours de transposition dans la législation existante. Le SRA est chargé notamment de remplir le vide créé par la privatisation dans le domaine de la planification stratégique et de s'occuper des questions de financement du réseau.

Un autre changement important dans la réglementation de l'industrie ferroviaire devrait intervenir avec l'entrée en vigueur de la loi de 1998 sur la concurrence. Les conséquences de cette loi sont doubles :

- Il y aura des chevauchements de pouvoir entre l'autorité de réglementation et le directeur général du Bureau de la loyauté dans les relations commerciales (Office of Fair Trading) pour ce qui concerne les actions susceptibles de restreindre, de fausser ou d'empêcher la concurrence. Le Railways Act de 1993 avait accordé des pouvoirs dans ce domaine à la seule autorité de réglementation.
- La loi de 1998 étendra également les domaines susceptibles d'une intervention réglementaire et confèrera une plus grande souplesse à l'autorité de réglementation et au directeur général de l'Office du Fair Trading dans l'accomplissement de leurs fonctions et obligations.

Remarques de conclusion

La privatisation du rail en Grande-Bretagne était une expérience hardie à plusieurs égards. Même si les évolutions vont dans le sens du changement d'orientation défini dans les directives de l'UE, nulle part ailleurs au monde :

- Une entreprise d'infrastructure ferroviaire verticalement séparée n'a été privatisée.
- Une entreprise privée n'a pris le contrôle de plus de 90 % du marché du transport ferroviaire de marchandises sans contrôler directement les voies.

Malgré les intentions dont était animé à l'origine le précédent gouvernement, la privatisation s'est finalement traduite par une limitation de la concurrence. Les deux transporteurs publics, EW&S et Freightliner, opèrent sur des marchés séparés, et le troisième exploitant, BNFL, transporte uniquement du combustible et des déchets nucléaires. Dans la pratique, la concurrence devrait dépendre de :

- L'entrée sur le marché d'autres exploitants bénéficiant du libre accès au réseau.
- La concurrence du transport routier, qui est limitée à certains marchés de pondéreux (trains complets).

Toutefois, le marché du transport ferroviaire de marchandises est un marché contestable, comme l'a récemment montré l'entrée et la sortie d'exploitants du marché du transport par trains complets. Railtrack, d'un autre côté, est un monopole classique.

L'incidence globale de la réforme sur le transport ferroviaire de marchandises s'avère jusqu'ici positive mais, comme indiqué plus haut, il faut vraisemblablement attribuer l'essentiel de l'amélioration des performances au transfert de propriété au secteur privé plutôt qu'aux changements de l'environnement

réglementaire en tant que tel. Il est par conséquent difficile de déterminer si l'environnement réglementaire actuel contribue ou non à l'apparente reprise du transport ferroviaire de marchandises.

Compte tenu de la contestabilité des marchés, on pourrait envisager un assouplissement de l'intervention réglementaire pour les opérateurs de transport ferroviaire de marchandises. Toutefois, la réglementation de Railtrack reste prioritaire et le plus grand défi pour le gouvernement, l'autorité de stratégie ferroviaire et l'autorité de réglementation, consiste à savoir comment stimuler et réglementer efficacement Railtrack. Il reste à vérifier dans quelle mesure les diverses initiatives en cours permettront de résoudre ces problèmes.

Annexe

RÉGLEMENTATION DE SÉCURITÉ

En vertu de la loi de 1993 sur les chemins de fer, le secrétariat d'État et l'autorité de réglementation ferroviaire doivent prendre en considération la nécessité de protéger les personnes des dangers résultant de l'exploitation des chemins de fer. Ce faisant, ils doivent prendre en compte les conseils fournis par le HSE (Health and Safety Executive), organisme responsable de la réglementation en matière de sécurité suivant une législation antérieure distincte.

Le HSE est une autorité indépendante chargée de promouvoir la sécurité dans un vaste ensemble d'activités commerciales et industrielles, notamment le rail. Au sein du HSE, c'est le Bureau d'inspection des chemins de fer (Majesty's Railway Inspectorate) qui est responsable de la sécurité. Il est chargé de surveiller la sécurité dans les chemins de fer et d'enquêter sur les accidents. Les problèmes de sécurité sont minutieusement examinés lors de la délivrance des concessions, notamment celles concernant l'exploitation des trains. Railtrack, autorité gérant les infrastructures, procède au premier examen approfondi des exploitants et à leur agrément. Ses décisions doivent être entérinées par le HSE. Une des questions actuellement à l'étude consiste à savoir si la réglementation en matière de sécurité ne devrait pas être indépendante de Railtrack.

Les craintes de voir la privatisation réduire la sécurité ne se sont pas confirmées dans la pratique. Si l'on compare les années 1996-97 et 1997-98 avec les quatre années précédentes⁵⁷ :

- Les accidents mortels par train-mile parcouru n'ont pas varié.
- Les accidents corporels par train-mile parcouru ont légèrement baissé.
- Les collisions et les déraillements ont pratiquement diminué de moitié.

D'un autre côté, certains exploitants affirment que les réglementations en matière de sécurité sont trop contraignantes. Le président de EW&S conjurait récemment les autorités réglementaires de ne pas étrangler les chemins de fer par une réglementation superflue en matière de sécurité⁵⁸.

**LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE
DANS UNE SÉLECTION DE PAYS**

AMÉRIQUE DU NORD

AMÉRIQUE DU NORD

Contexte nord-américain

En Amérique du Nord, les marchés du fret ferroviaire ont évolué ces dernières années, en partie à la suite de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui a favorisé l'accroissement du trafic entre les États-Unis, le Canada et le Mexique. C'est ainsi que le trafic international entre les trois parties à l'Accord augmente de 12 à 14 % par an. Il en a résulté une augmentation des activités internationales ainsi que des participations et des alliances stratégiques à l'échelon transnational. De ce fait, la déréglementation dans un pays, notamment les États-Unis, a influencé l'évolution des structures réglementaires dans les autres.

La croissance des participations transnationales a pris plusieurs formes :

- Des entreprises ferroviaires des États-Unis ont acheté quelques-uns des plus petits chemins de fer du Canada et, plus récemment, BNSF (USA) a proposé de racheter Canadian National.
- Des entreprises ferroviaires canadiennes ont acheté des chemins de fer de catégorie I et des petits chemins de fer aux États-Unis.
- Des entreprises ferroviaires des États-Unis ont pris des parts dans des chemins de fer mexicains.

Au Mexique, les transporteurs des États-Unis détiennent des parts dans l'ensemble des 4 réseaux récemment privatisés. Par contre, aux États-Unis et au Canada, les marchés nationaux sont dominés par des transporteurs nationaux :

- Au Canada, les deux principaux transporteurs transcontinentaux du pays détiennent 90 % du marché intérieur, en tonnes-kilomètres.
- Aux États-Unis, les transporteurs du pays représentent 95 % des recettes du secteur, le reste étant réalisé par les deux grands transporteurs transcontinentaux canadiens.

En 1997, il existait aux États-Unis cinq grands exploitants, dont les recettes annuelles se situaient dans une fourchette de 3.6 à 9.8 milliards d'USD, et deux exploitants canadiens légèrement moins importants, dont les recettes annuelles atteignaient respectivement 2.7 et 3.1 milliards d'USD. Sur le continent, aucun autre transporteur ne réalisait de recettes supérieures à 1 milliard d'USD. Aujourd'hui, les régulateurs sont confrontés à des questions essentielles :

- Quelles mesures peut-on prendre pour maintenir effectivement l'ouverture des différents marchés à la concurrence si les fusions se poursuivent ?
- Le nombre des grandes entreprises de chemin de fer a-t-il été réduit à un point tel que de nouvelles fusions entraîneraient inévitablement une importante baisse de la concurrence ?

ÉTATS-UNIS

Historique et développements récents

Compte tenu de la taille, de la géographie et de la structure économique des États-Unis :

- Les marchandises en vrac représentent une proportion élevée du trafic de fret ; à titre d'exemple, les chemins de fer transportent 60 % de la totalité du charbon, ce produit représentant 38 % du chargement total transporté (hors transport intermodal).
- Les distances moyennes de transport sont généralement élevées (1 360 kilomètres⁵⁹ en moyenne pour les chemins de fer de catégorie I⁶⁰).
- 30 % du fret proviennent des échanges internationaux transitant par les ports et, de plus en plus, des échanges effectués au sein de l'ALENA.

Le rail bénéficie par conséquent d'un avantage concurrentiel pour le transport de marchandises. En raison des grandes distances, des tarifs aériens bas, du taux élevé de motorisation et du prix du carburant, le transport de voyageurs n'est pas compétitif. C'est donc le transport de marchandises qui prédomine dans les chemins de fer.

L'ICC (Interstate Commerce Commission) a été instituée en 1887 pour régler le secteur ferroviaire, à une époque où les chemins de fer dominaient le secteur des transports et où l'on s'inquiétait de l'abus de pouvoir des monopoles. La réglementation a par la suite été renforcée bien que la prédominance du chemin de fer ait quelque peu diminué dans la première moitié du xx^e siècle. En 1945, les chemins de fer assuraient encore près de 70 % du transport de marchandises interurbain mais, en 1980, cette part avait chuté à 38 %⁶¹.

La société Amtrak (National Passenger Railroad Corporation) a été créée en 1970 afin de reprendre le transport interurbain de voyageurs aux entreprises privées dont l'activité s'est alors limitée au seul transport de marchandises. Cette décision visait à mettre un terme aux pertes croissantes enregistrées par ces services, et à remédier à l'absence d'investissement et à la dégradation des prestations qui en découlaient ainsi qu'au surcroît de problèmes que les services voyageurs créaient pour les opérateurs de services marchandises. Amtrak est une société appartenant à l'État fédéral, subventionnée par le Congrès. Elle est propriétaire de l'infrastructure des voies qu'elle utilise dans le nord-est du pays et détient le droit d'opérer sur toutes les autres voies en vertu d'accords d'accès négociés (soumis à une décision arbitrale en cas de litige avec le détenteur de l'infrastructure).

A l'opposé, les entreprises de transport de marchandises restaient en grande partie dans le secteur privé. Très sévèrement réglementées, elles n'étaient pas autorisées à passer des ententes tacites avec les chargeurs et ne pouvaient pratiquer que les tarifs courants pour le transport. Avant la déréglementation, elles présentaient donc beaucoup de caractéristiques d'organismes du secteur public, notamment des faiblesses sur le plan de la commercialisation, un excès de bureaucratie, des sureffectifs et des pratiques de travail inefficaces.

Dans les années 70, la rentabilité des investissements a chuté, atteignant des niveaux faibles ou même négatifs, et environ 20 % des entreprises ferroviaires ont fait faillite. Vers le milieu des années 70, on estimait à 4 milliards d'USD les retards en matière d'entretien et d'amélioration des biens d'équipement, soit 25 % des recettes annuelles du secteur⁶². Consolidated Rail Corporation (Conrail) a été créée en 1976 par un regroupement des entreprises en faillite dans le nord-est du pays et le Middle-West ; 7.4 milliards d'USD de fonds publics ont été investis dans sa rénovation⁶³. Il était prévu d'en faire

une entreprise viable, puis de la vendre. S'il n'était pas possible de la rendre viable, elle serait liquidée, option qui a considérablement facilité les négociations avec les syndicats. Elle est restée la propriété de l'État fédéral de 1976 à 1987, date à laquelle elle a été vendue à perte pour 1.9 milliard d'USD, ce qui représente un manque à gagner considérable.

En conséquence, les entreprises ferroviaires de transport de marchandises se retrouvent à nouveau presque entièrement de droit privé. Les chemins de fer de catégorie I sont tous de droit privé et ne bénéficient d'aucune subvention. Quelques entreprises de chemin de fer secondaires et une entreprise régionale appartiennent encore au secteur public et certaines reçoivent de modestes subventions fédérales pour des travaux de remise en état lorsque cela se justifie.

Déréglementation

En 1980, suite à la crise financière prolongée du secteur et au succès de la déréglementation dans d'autres modes de transport, le Congrès a voté le Staggers Act. Cette loi avait pour objectif de concilier la viabilité financière du secteur ferroviaire et les intérêts des chargeurs.

Elle a en partie déréglementé la branche fret des chemins de fer en limitant fortement les pouvoirs de l'ICC, notamment dans le domaine de la tarification et des droits d'accès d'une compagnie au réseau d'une autre compagnie (droits de circulation, pour employer le terme utilisé aux États-Unis). La concurrence a alors pris beaucoup plus d'importance.

En 1995, l'ICC a été remplacée par le Surface Transport Board (STB). Certaines fonctions de réglementation de l'ICC ont été supprimées et quelques autres confiées à d'autres entités. Le STB est un organisme statutaire indépendant, rattaché au ministère des Transports. Il est investi de vastes pouvoirs de surveillance en matière de réglementation économique dans les chemins de fer. Le STB est chargé de favoriser les négociations commerciales et de faciliter les transports de manière à protéger l'intérêt général, notamment en ce qui concerne les incidences financières pour les transporteurs.

Bien que la compétence du STB s'étende à tous les chemins de fer opérant aux États-Unis, elle couvre principalement les transporteurs de la catégorie I. Le STB a notamment pour mission de :

- Veiller à ce que les transporteurs conservent des droits de circulation pour opérer sur l'infrastructure d'un autre transporteur dans certaines circonstances, principalement en cas de fusions – de par la loi, ces droits doivent être accordés sans discrimination (en règle générale, les droits de circulation sont librement négociés, par accord de gré à gré, sans intervention réglementaire).
- Réduire les tarifs dans certains cas précis, notamment lorsqu'une réclamation a été enregistrée et qu'un abus de position dominante sur le marché peut être mis en évidence ou que la réclamation est de bonne foi.
- Intervenir sur la qualité, également lorsqu'une réclamation a été enregistrée et qu'un abus de position dominante sur le marché peut être mis en évidence.
- Vérifier, dans certains cas précis, l'abandon de l'activité ferroviaire par cession ou vente.
- Exempter de réglementation certaines transactions ou certains services, lorsque la concurrence la rend superflue.
- Émettre des ordres de service permettant à un transporteur d'opérer sur les lignes d'un autre transporteur en cas d'urgence.

L'aspect le plus réglementé du régime réside dans le droit de STB d'approuver ou de refuser les fusions dans le secteur ferroviaire ou d'imposer des conditions à la fusion afin de favoriser la concurrence, lorsque cela est dans l'intérêt général (droits de circulation ou cession de tronçons de ligne, par exemple). L'approbation de la fusion par le STB confère l'immunité à l'égard des poursuites antitrust.

Le STB n'examine donc pas systématiquement les contrats entre exploitants et chargeurs, ces contrats étant assimilés à des négociations commerciales ordinaires. Le STB n'est habilité à intervenir que lorsque les chargeurs se plaignent de discrimination. C'est à eux de démontrer l'existence d'une position dominante sur le marché pour que la réglementation du tarif maximum puisse s'appliquer. Même lorsque les chargeurs n'ont pas le choix de leur interlocuteur, le STB s'efforce d'inciter les parties

à parvenir à un accord sans son intervention. Environ 70 % des marchandises circulent aux termes de contrats librement négociés⁶⁴ et le recours à la réglementation n'intervient que s'il y a défaut de concurrence pour certaines marchandises et certains itinéraires, ou quand la concurrence est affaiblie par une modification du *statu quo*, en cas de fusion par exemple.

Une analyse des fusions entre entreprises ferroviaires concurrentes est effectuée afin de déterminer si les gains potentiels en termes d'économies sur les coûts compensent ou non la perte d'incitation à l'efficacité que crée la concurrence. Il existe de meilleures méthodes pour préserver la concurrence que d'interdire une fusion, par exemple en exigeant la cession à des tiers des lignes desservant les marchés sur lesquels les entreprises qui fusionnent ont rivalisé, ou l'octroi à des tiers d'un droit d'accès. C'est la méthode que préfère habituellement le STB.

Le STB n'a pas le pouvoir d'exiger d'un transporteur qu'il réalise des dépenses d'investissement, bien que ses décisions puissent indirectement conduire à des dépenses en capital.

Les parties en présence lors d'une audience devant le STB ont le droit de faire appel de la décision devant les tribunaux s'ils estiment que celui-ci :

- A agi à l'encontre de l'avis ou du souhait du Congrès lorsqu'il a adopté la législation.
- A fait preuve d'arbitraire ou d'extravagance.

Le régime de réglementation semble avoir bien joué son rôle, qui est de préserver la concurrence dans son ensemble, encore que certains litiges aient révélé l'existence de nombreux moyens, plus ou moins subtils, utilisés par les propriétaires de voies pour faire obstacle à l'arrivée de nouveaux concurrents alors que l'accès est libre, du moins théoriquement.

Incidence de la déréglementation sur la structure du secteur ferroviaire

La déréglementation s'est traduite par des évolutions antagonistes de la structure du secteur, conjuguant à la fois fragmentation et concentration, à savoir :

- fragmentation par l'augmentation du nombre total d'entreprises, suite à la croissance des entreprises secondaires et régionales ;
- concentration accrue du secteur dans son ensemble, grâce aux fusions des entreprises de la catégorie I.

Environ 365 entreprises secondaires et régionales ont été créées depuis 1980 ; leur nombre dépasse actuellement 500⁶⁵. Leur part de kilomètres de voies a augmenté, passant de moins de 5 % à quelque 29 %, même si elles ne transportent que 9 % environ du fret en tonnes-kilomètres.

Les entreprises secondaires et régionales disposent d'importants avantages par rapport aux transporteurs de la catégorie I :

- Étant petites et locales, elles sont plus proches des clients et, par conséquent, à même de fournir un meilleur service⁶⁶.
- Leurs coûts sont normalement moins élevés que ceux des entreprises de la catégorie I⁶⁷, car elles ont des niveaux de salaire plus bas, moins de pratiques de travail restrictives et des normes de sécurité différentes, d'où des coûts de personnel et d'investissements inférieurs.

Tableau 7. Évolution de la structure du secteur ferroviaire (1980-1997)

Entreprises	Nombre de transporteurs		Kilomètres de voies			
	1980	1997	1980		1997	
	Nombre	Nombre	Km	%	Km	%
Catégorie I	40	9		95	195 000	71
Régionale/Petite	Inconnu	541		5	79 000	29
Total	Inconnu	550	432 000	100	274 000	100

Tableau 8. Chemins de fer Classe I et leurs recettes

Compagnie	Région	Recettes d'exploitation en 1997 (en millions d'USD) ¹	Part des recettes réalisées par les chemins de fer de classe I
Union Pacific ²	Ouest et sud	9 800	30 %
Burlington Northern and Santa Fe (BNSF) ³	Ouest	8 408	25 %
CSX Transportation	Est	4 989	15 %
Norfolk Southern	Est	4 222	13 %
Conrail	Est	3 646	11 %
Illinois Central ⁴	Est	622	2 %
Soo Line (Partie de Canadian Pacific)	Ouest	559	2 %
Kansas City Southern	Ouest	516	1 %
Grand Trunk Western (Partie de Canadian National)	Est	352	1 %
Total des recettes d'exploitation (chemins de fer de catégorie 1)	–	33 114	100 %
dont : recettes du trafic de marchandises (chemins de fer de catégorie 1)	–	32 322	–
Recettes du trafic marchandises, chemins de fer régionaux et petites entreprises	–	3 027	–

1. Incluant les recettes des activités extraferroviaires.

2. Née de la fusion d'Union Pacific et de Southern Pacific en 1995.

3. Née de la fusion d'Atchinson, de Topeka et Santa Fe avec Burlington Northern en 1995.

4. La proposition de prise de contrôle d'Illinois Centre par CN a été approuvée par le STB et effectuée en 1999.

La déréglementation a entraîné le regroupement des entreprises de transport de marchandises de la catégorie I⁶⁸, celles-ci passant d'environ 40 en 1980 à 9 au premier décembre 1998. Le tableau ci-dessus recense ces entreprises et indique la région dans laquelle elles opèrent ainsi que leurs recettes. Les chemins de fer de la classe I génèrent 91 % de l'ensemble des recettes du transport de marchandises.

Sur les 9 chemins de fer de classe I, cinq sont de grandes entreprises. Beaucoup plus grandes que les autres entreprises de la même catégorie, elles totalisent 94 % de ses recettes. La division et la prise de contrôle de Conrail (qui détenait le monopole des itinéraires desservant New York) par Norfolk Southern et CSX ont été approuvées par le STB en juillet 1998, ramenant à quatre le nombre des grandes entreprises de chemins de fer, deux dans l'ouest et deux dans l'est du pays. Ce constat permet de penser que, désormais, le secteur ferroviaire a atteint un point où les fusions et acquisitions posent d'importants problèmes de concentration du marché et de dépendance économique.

Les fusions ont accru la puissance des entreprises ferroviaires en tant que forces de marché en réduisant le nombre de concurrents sur les marchés où le rail présente un avantage technique significatif. On aurait pu penser que ce phénomène aurait entraîné l'accumulation de bénéfices excessifs sur certains marchés mais, étant donné le faible taux de rentabilité du secteur (ce, en dépit de l'augmentation rapide de la productivité), il ne semble pas avoir pris beaucoup d'ampleur sur le marché du transport ferroviaire de marchandises dans son ensemble.

La fusion entre Union Pacific (UP) et Southern Pacific (SP), qui a abouti en 1996 à la création de la première compagnie ferroviaire du pays, a suscité de vives préoccupations. Elle a d'ailleurs entraîné un effondrement des activités ferroviaires dans une grande partie du sud des États-Unis à cause d'une rationalisation mal gérée. Cet effondrement a causé d'importants problèmes aux chargeurs et aux opérateurs portuaires. De nombreuses causes ont été avancées pour l'expliquer, notamment :

- Une pénurie de personnel.
- Des défaillances des systèmes informatiques.
- Des problèmes d'infrastructure hérités du passé.
- Une augmentation du trafic.
- Des différences d'ordre culturel.

La désorganisation a entraîné des coûts importants pour la compagnie née de la fusion, ce qui pourrait suffire à dissuader les entreprises ferroviaires de grossir démesurément à l'avenir. Il reste à

savoir si des mesures de dissuasion commerciales peuvent ou non suffire à empêcher qu'une telle désorganisation ne se reproduise ou si une intervention de type réglementaire s'impose.

La durée et la gravité de cette crise ont conduit le STB à mener une enquête pour tenter de résoudre le problème. A son instigation, d'autres opérateurs se sont vus accorder des droits d'accès temporaires aux voies de l'opérateur né de la fusion. Néanmoins, en 1999, STB a déclaré que la crise des services était terminée.

D'autres fusions entre grandes entreprises ferroviaires sont peu probables à court terme parce qu'il faut du temps pour consolider les fusions récentes et qu'elles se heurteraient probablement à la résistance des chargeurs et du STB. Cette résistance devrait être d'autant plus vive que les entreprises issues de fusions domineraient une partie du pays. Quelques observateurs prévoient d'autres fusions aboutissant à la création de deux chemins de fer transcontinentaux. Certains chargeurs y sont favorables, car ils entrevoient les avantages que leur apporteront des transporteurs assurant des services transcontinentaux, notamment la suppression du transfert d'un certain nombre de chargements entre terminaux aux points de rencontre des réseaux, tels que Chicago.

Les fusions destinées à créer une compagnie transnationale devraient par conséquent rencontrer moins d'opposition qu'une fusion créant un monopole dans une région du pays⁶⁹. Cela tient au fait que, dans le cas de fusions entre entreprises de différentes régions, les avantages que les chargeurs pourront tirer d'une compagnie assurant des services de bout en bout auront plus de chances de contrebalancer la perte potentielle d'efficacité résultant de la baisse de concurrence. Par conséquent, si une fusion entre BNSF et UP (dont les activités sont concentrées dans l'ouest) par exemple, est improbable, elle est possible entre UP et Norfolk Southern. La récente proposition de fusion de BNSF et CN pose des problèmes encore plus complexes du fait des intérêts que CN détient dans les chemins de fer aux États-Unis (voir tableau 8).

Incidence de la déréglementation sur les performances

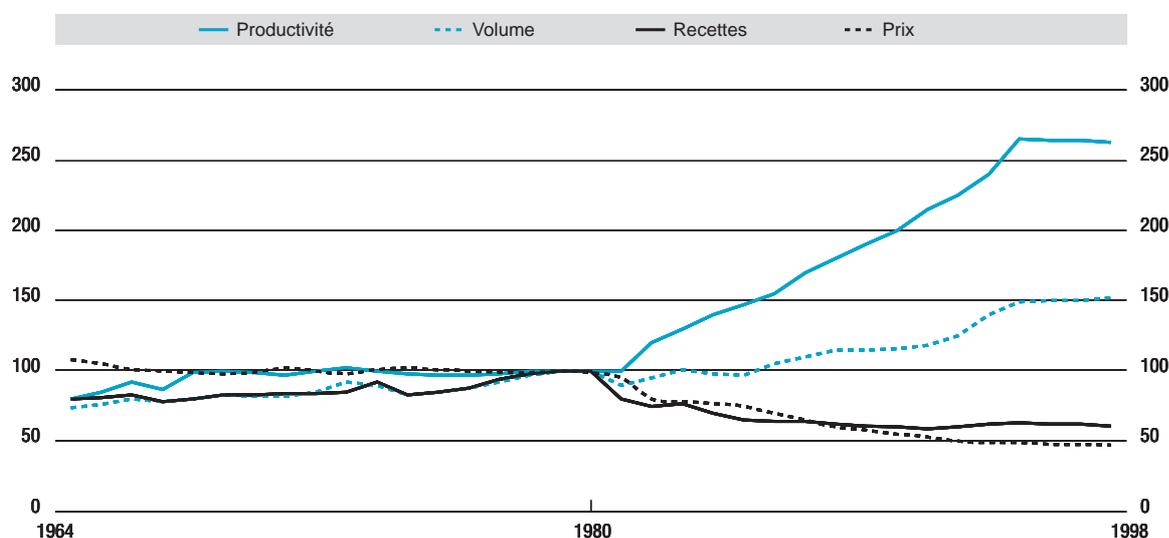
Le succès de la déréglementation a de loin dépassé les attentes. Avant 1980, le secteur du transport ferroviaire de marchandises avait vu ses volumes stagner et sa rentabilité baisser. Depuis 1980, toutefois, un revirement s'est produit, comme le montre le graphique 8.

Le graphique 8 montre qu'entre 1980 et 1997 :

- La productivité du travail a crû de 262 % pour passer à 11.3 millions de tonnes-km/employé⁷⁰, croissance extraordinaire qui dépasse celle de presque tous les autres secteurs aux États-Unis.
- Après des années d'augmentation, à partir de 1980 les tarifs moyens par tonne-km ont baissé pour tous les produits, la baisse atteignant en moyenne 16 % en valeur nominale et 55 % en valeur réelle⁷¹. Cette baisse s'explique principalement par la réduction massive des coûts, consécutive à la déréglementation.
- Le trafic a augmenté de 40 % (le PIB a augmenté de 47 % entre 1980 et 1996⁷²) et la part de ce mode de transport a légèrement augmenté, passant de 37 à 39 %.
- La part du rail sur le marché du transport automoteur en pleine croissance est passée de 40 à 70 % pendant la période où l'industrie adoptait progressivement la livraison à flux tendus.
- Le trafic intermodal, domaine dans lequel le rail rencontre la concurrence la plus vive, a augmenté de 184 %⁷³ quoique son développement devienne de plus en plus difficile, des contraintes de capacité influant sur la rentabilité de ce marché.
- Le retour sur investissement a augmenté, passant de 4 à 8 %⁷⁴, mais cette amélioration, bien que sensible, demeure insuffisante pour assurer le renouvellement complet des actifs.
- Les accidents ferroviaires et le taux d'accidents par salarié, au lieu d'augmenter comme on le craignait avant la déréglementation, ont baissé de 70 %⁷⁵.

Ce succès s'explique par la stabilité de l'environnement réglementaire et la possibilité, pour les chemins de fer, d'abandonner les lignes non rentables, de pratiquer des tarifs différenciés (tarification Ramsey), voire de fusionner pour réaliser des économies d'échelle. Ces facteurs ont eu pour effet

Graphique 8. Performances des principales entreprises de chemin de fer aux États-Unis, 1964-1998



Notes : Indice 1981 = 100. Le Staggers Act a été adopté en octobre 1980.

Productivité = Tonnes-miles payantes, rapportées à l'indice, divisées par les dépenses d'exploitation en dollars constants, déduction faite des redevances spéciales.

Volume = Tonnes-miles payantes rapportées à l'indice.

Recettes = Recettes d'exploitation en dollars constants rapportées à l'indice.

Prix = Recettes de fret, en dollars constants, rapportées à l'indice, par tonne-mile payante.

Source : Association of American Railroads (AAR).

d'encourager l'investissement : entre 1980 et 1996, l'industrie ferroviaire a investi 15 % de ses revenus, contre 2 à 7 % d'une manière générale dans l'industrie aux États-Unis⁷⁶. Le doublement des voies sur les lignes qui, auparavant, étaient à une seule voie, représente un mode d'investissement courant permettant de réaliser des économies de densité.

Une étude⁷⁷ laisse entendre qu'aucune des améliorations d'efficacité constatées dans les chemins de fer transportant des marchandises aux États-Unis n'est le résultat des fusions. Les auteurs ont utilisé une analyse d'enveloppement de données⁷⁸ pour examiner l'efficacité en deux étapes : mise à disposition du réseau ferré et expédition des marchandises, les voies étant alors considérées comme un moyen de production. Ils en concluent que les fusions améliorent effectivement l'efficacité technique sur le plan de l'entretien des voies (par une meilleure utilisation de la main-d'œuvre et du capital), mais que l'on constate des pertes d'efficacité d'échelle. Cela implique qu'il existe une taille optimale des réseaux ferrés, et que cette taille a été dépassée à l'occasion de nombreuses fusions intervenues récemment. Les auteurs affirment que la recherche d'un pouvoir sur le marché a été le principal moteur de la poursuite du mouvement de fusion au-delà de la taille optimale des réseaux. Les voies étant des actifs irrécupérables, le fait d'en être propriétaire offre à leur titulaire un moyen de faire obstacle aux nouvelles entrées sur le marché tout en lui permettant de réaliser des profits monopolistiques par le biais de la différenciation des prix. Que les conclusions de cette étude soient ou non bien fondées, il s'agit certainement là d'une question importante pour les autorités chargées de la réglementation.

Malgré les améliorations de performances, la déréglementation n'a pas été un total succès dans l'optique du secteur ferroviaire :

- Les recettes n'ont pas évolué en valeur réelle depuis 1980 malgré la croissance du trafic, car les tarifs ont baissé d'autant. La croissance a donc été recherchée par des fusions.
- Malgré des gains de productivité, les entreprises ferroviaires du transport de marchandises ne couvrent toujours pas leurs dépenses d'investissement (emprunts et capitaux propres). Entre 1992

et 1996, la rentabilité moyenne des capitaux investis dans le secteur ferroviaire n'était que de 8 %, alors que les coûts d'investissement s'élevaient à 12 %⁷⁹.

De plus, d'autres intervenants ont été perdants dans la déréglementation :

- Une des conséquences des gains de productivité est la perte de 53 % des emplois dans le secteur ferroviaire entre 1992 et 1997, quoique cela n'ait pas constitué un enjeu essentiel compte tenu du faible taux de chômage aux États-Unis⁸⁰.
- Le choix des consommateurs a été réduit parce que la longueur du réseau a été ramenée de 264 000 à 163 000 km⁸¹, soit une baisse de 38 %.

Environ 60 % du trafic provient actuellement de points desservis par un seul transporteur. Il s'ensuit que certains chargeurs, en particulier les charbonnages, l'agriculture et l'industrie chimique, ne sont pas satisfaits des services fournis ou, dans une moindre mesure, des tarifs pratiqués (malgré leur baisse). Ils sont par ailleurs inquiets de l'incidence que de nouvelles fusions pourraient avoir sur ces derniers.

L'un des principaux moteurs des mouvements de fusion a été l'exigence des chargeurs de pouvoir disposer d'un service sans rupture. Cela a également conduit les entreprises de chemins de fer à entreprendre un programme en collaboration afin d'améliorer le transfert des marchandises d'un réseau sur un autre. Ces transferts concernent quelque 30 % du trafic.

Débat actuel

En réponse à la pression des chargeurs, le Congrès étudie actuellement l'opportunité de certains textes de loi qui réglementeraient à nouveau partiellement les chemins de fer par :

- L'abolition de l'immunité à l'égard des poursuites judiciaires antitrust dans les cas où le STB l'avait accordée.
- L'introduction de droits d'accès de tiers au réseau administré.
- Une réglementation plus stricte des tarifs.

Ces propositions ont pour objectif commun d'intensifier la concurrence. Toutefois, l'AAR (Association of American Railroads), qui représente tous les chemins de fer de catégorie I, soutient :

- Qu'il y a suffisamment de concurrence actuellement pour la plupart du trafic de marchandises : concurrence directe entre entreprises, intermodale (route et eau), entre produits (possibilité d'utiliser des produits de substitution) ou encore géographique (possibilité d'utiliser d'autres sources).
- Que lorsque la concurrence est insuffisante, les chargeurs ont d'ores et déjà le droit de demander au STB d'imposer des tarifs maximums.

Comment évoluerait le retour sur investissement (qui est actuellement de 8 %) en cas de *statu quo* réglementaire ? La question demeure controversée. L'AAR, porte-parole du secteur ferroviaire, soutient qu'il baisserait parce que tout ce qui était facile à faire pour améliorer les résultats financiers a déjà été fait et qu'il faudrait effectuer des investissements considérables pour obtenir d'autres améliorations. Cependant, les tendances récentes sont favorables et la dernière série de fusions pourrait contribuer à leur maintien.

Une des questions qui animent le débat actuel est de savoir dans quelle mesure l'application du Staggers Act ferait désormais trop pencher la balance en faveur des entreprises ferroviaires, au détriment des chargeurs, et dans quelle mesure une réglementation partielle instaurerait un meilleur équilibre que le maintien du régime actuel. Autrement dit, il s'agit de savoir :

- S'il est opportun de modifier la loi, ou la manière dont elle est appliquée par le STB, afin de mieux protéger les chargeurs.
- S'il faut laisser les choses en l'état pour éviter de mettre en péril la viabilité du secteur ferroviaire et protéger ainsi les intérêts à long terme de toutes les parties prenantes.

Dans les limites des pouvoirs que lui confère la législation actuelle, le STB examine par ailleurs diverses questions :

- Les entreprises ferroviaires ont-elles la possibilité de réaliser des bénéfices suffisants et pourraient-elles par conséquent résister aux effets d'un surcroît de réglementation ?
- Les tarifs actuellement demandés aux chargeurs sont-ils raisonnables ? La rentabilité globale des capitaux investis, qui est actuellement de 8 %, est certes faible mais elle est excessive dans certains segments du marché.
- Que pourrait-on faire pour éviter que ne se répètent les problèmes créés par la fusion UP/SP ?

A l'occasion du projet de fusion entre BNSF et CN, le STB va organiser une enquête auprès du public, à partir de mars 2000, sur le thème des regroupements et de la structure du secteur ferroviaire nord-américain. Selon certaines conjectures, ce rapprochement entre BNSF et CN déclencherait une nouvelle série de fusions qui, à terme, aboutiraient à la formation de deux entreprises transcontinentales⁸². Quoi qu'il en soit, on peut s'attendre à ce que le STB demande, comme il l'a fait par le passé, que :

- Les opérateurs nés des fusions cèdent des voies, ce qui introduira la concurrence.
- Des droits d'accès soient accordés à d'autres opérateurs.

Compte tenu du faible taux de rentabilité constaté dans le secteur au cours des années 90, l'hypothèse d'un retour à la réglementation est désormais peu probable. Ce n'est que si les fusions entraînent l'accumulation de profits excessifs qu'une réglementation plus stricte des tarifs aura lieu d'être envisagée.

Annexe

RÉGLEMENTATION NON ÉCONOMIQUE

Normes techniques

La normalisation technique existe en Amérique du Nord depuis un siècle et l'interopérabilité a été renforcée par une série d'initiatives en faveur de l'harmonisation sous l'égide du Sous-comité de l'ALENA sur les normes relatives au transport terrestre. L'harmonisation a pris de l'importance à cause de l'augmentation des échanges résultant de l'intégration économique intervenue dans le cadre de cet accord. Plus de 20 entreprises ferroviaires opèrent actuellement entre les États-Unis et le Canada.

Aux États-Unis, l'Association of American Railroads (AAR) joue un rôle important dans la définition des normes techniques, ce qui constitue une sorte d'autoréglementation.

Réglementation en matière de sécurité

La réglementation en matière de sécurité est du ressort de la FRA (Federal Railroad Administration), qui est rattachée au ministère des Transports. La FRA est financée essentiellement sur des crédits fédéraux, bien qu'elle collecte aussi quelques redevances d'utilisation. Elle emploie environ 400 administrateurs chargés des politiques et programmes de sécurité et inspecteurs de sécurité intervenant sur le terrain. Elle sous-traite à l'AAR la collecte des données et l'exploitation d'une installation d'essai des équipements. Elle peut infliger des amendes pour imposer le respect de la réglementation en matière de sécurité.

La FRA est investie du pouvoir légal d'inspection et de surveillance des opérations afin de garantir la sécurité de tous les chemins de fer aux États-Unis. Elle est chargée d'établir des règles et des règlements pour promouvoir la sécurité dans le secteur ferroviaire. Ses règlements couvrent tous les aspects de l'exploitation des chemins de fer :

- Normalisation des voies et des équipements.
- Heures de service pour le personnel roulant.
- Suivi des accidents.
- Pratiques relatives à la sécurité d'exploitation.

Le secteur ferroviaire prétend que ce type de réglementation – établissement de règlements détaillés plutôt que définition de normes de résultat – est très coûteux et bride l'innovation.

Aux États-Unis comme en Europe, les préoccupations en matière de sécurité se sont concentrées récemment sur les risques potentiels liés :

- A la réduction des équipes sur les trains de marchandises à un seul et unique opérateur.
- A l'utilisation de locomotives de manœuvre télécommandées.

L'État du Wisconsin a imposé des équipes composées de deux opérateurs, devenant ainsi le seul État de l'Union à légiférer sur la sécurité. La FRA a par ailleurs soumis l'emploi d'équipes à un seul conducteur à des restrictions temporaires pendant qu'elle évalue les risques – risques que les entreprises contestent. Ces mesures ont d'importantes conséquences sur la rentabilité du rail par rapport au transport routier.

Protection de l'environnement

C'est le STB, l'organisme de réglementation économique, qui est le principal responsable de la protection de l'environnement dans le secteur ferroviaire. Il prend ses décisions pour s'acquitter des obligations que lui imposent la loi de 1969 sur la protection de l'environnement. Cette loi lui fait notamment obligation d'étudier l'impact de décisions majeures, telles que fusions ou projets d'investissement, sur l'environnement.

La FRA a elle aussi des obligations en matière de protection de l'environnement. Elle est tenue :

- De produire des rapports d'étude d'impact pour les actions envisagées et de comparer cet impact avec celui d'actions de substitution.
- D'envisager toutes les mesures susceptibles de réduire la pollution.
- De procéder à de larges consultations aux différents niveaux de l'administration.

CANADA

Historique et développements récents

Les développements récents et le rôle actuel du trafic ferroviaire de marchandises au Canada sont similaires à ceux des États-Unis. En fait, les distances moyennes sont même plus importantes (1 238 km sur les lignes transcontinentales et 169 km sur les autres lignes⁸³) et le transport en vrac prédomine encore plus qu'aux États-Unis.

Dans la première partie du siècle, le régime de propriété et la réglementation des chemins de fer a suivi une démarche hybride combinant :

- En 1919, l'étatisation, à partir de sociétés privées en faillite, de l'un des deux principaux réseaux ferroviaires transcontinentaux, Chemins de fer nationaux du Canada (CN), privatisé ensuite en 1995 par l'émission d'actions en Bourse.
- Une réglementation des prix et du nombre de lignes maintenues ouvertes pour l'ensemble des chemins de fer, avec des subventions pour compenser les obligations de service public.

Canadian Pacifique (CP), l'autre grand réseau ferroviaire, a toujours été de droit privé. L'étatisation et la réglementation visaient à l'origine essentiellement l'extension et le regroupement à l'échelon national.

L'octroi de subventions et la réglementation du trafic des céréales est une caractéristique historique spécifique du rail au Canada. Les subventions ont été stoppées en 1996, mais la réglementation du tarif maximal est toujours en vigueur, quoique seulement pour le transport du grain pour le compte de la Commission canadienne du blé.

Les tendances récentes ont fait apparaître une augmentation du trafic nord-sud par rapport au trafic est-ouest. La proportion du tonnage ferroviaire à destination ou en provenance des États-Unis est passée de 20 à 29 % entre 1985 et 1995.

Déréglementation

Le Canada a commencé à déréglementer les chemins de fer avant les États-Unis, avec la loi de 1967 sur les transports nationaux, qui a permis de pratiquer pour toutes les marchandises, à l'exception des céréales, des tarifs plus adaptés au marché. C'est peut-être pour cette raison que la croissance de la productivité a dépassé celle des chemins de fer des États-Unis dans les années 70, ce qui a influé sur la décision de ces derniers de déréglementer leurs chemins de fer⁸⁴. Cependant, la loi de 1967 sur les transports nationaux comportait encore l'obligation de publier les tarifs et autorisait leur établissement en commun. Et cette obligation limitait les entreprises ferroviaires dans leur capacité à pratiquer des prix différentiels pour couvrir leurs frais fixes.

Avec l'introduction en 1980 du Staggers Act aux États-Unis, de nouvelles pressions en faveur d'une poursuite de la réforme s'exercèrent. Le Staggers Act supprimait l'obligation, pour les entreprises ferroviaires américaines, de publier les tarifs (transparence des tarifs) et leur donnait le droit de passer des contrats de transport confidentiels. Comme ces entreprises étaient autorisées à le faire pour le trafic vers le Canada, les entreprises ferroviaires canadiennes ont commencé à vouloir obtenir des droits similaires pour le trafic transfrontière. La loi de 1987 sur les transports nationaux a supprimé l'obligation pour les entreprises canadiennes de publier leurs tarifs sur tout le trafic à l'exception du trafic réglementé (c'est-à-dire, le transport des céréales et le trafic subventionné).

La loi de 1987 sur les transports nationaux comprenait également des procédures d'abandon de lignes secondaires, qui s'avéraient une charge importante pour les entreprises. En vertu de cette loi :

- L'Office national des transports (ONT) avait le pouvoir de décider si l'exploitation d'une ligne secondaire était ou non rentable.
- Dans l'affirmative, la demande d'abandon était rejetée et l'exploitation poursuivie.
- Dans la négative, l'entreprise recevait l'injonction de cesser ses activités.
- Si VIA Rail exploitait un service voyageurs sur la ligne, la date d'abandon était fixée à un an après la date d'injonction.
- Si une ligne n'était pas rentable, mais que l'on pouvait raisonnablement supposer qu'elle le devienne dans un avenir prévisible, l'abandon pouvait être différé (jusqu'à cinq ans).
- Dans le cas où il était envisagé qu'une ligne soit cédée à de nouveaux exploitants, il incombait à l'acheteur de convaincre l'ONT de l'utilité publique de la vente de cette ligne.

La vente de lignes par de grandes entreprises était également retardée par les dispositions relatives à l'obligation du successeur figurant dans les normes fédérales et quelquefois provinciales du travail, obligation qui limitait la capacité des entreprises de chemin de fer secondaires à réaliser des réductions de coûts significatives. L'obligation du successeur n'est plus en vigueur que dans deux provinces seulement. Les autres provinces accordent une plus grande flexibilité aux nouveaux exploitants potentiels qui souhaitent créer des entreprises secondaires rentables sur des lignes à faible trafic.

Formé en 1996 en vertu de la loi sur les transports au Canada, l'Office des transports du Canada (OTC) a été créé pour remplacer l'ONT et assurer la réglementation économique des domaines du secteur des transports relevant de la compétence fédérale. L'OTC est le seul organisme responsable de l'exécution de la loi sur les transports au Canada. Il agit en tant que tribunal quasi judiciaire chargé d'appliquer et non d'élaborer la politique. Il n'est par conséquent pas mandaté pour déterminer ce qui est d'utilité publique.

La loi sur les transports au Canada a considérablement réduit l'importance de la réglementation du trafic ferroviaire de marchandises dans ce pays. Elle a déréglementé la rationalisation des réseaux. La déréglementation des tarifs et les protections des droits des chargeurs avaient déjà été introduits dans la loi de 1987 et ont été transposés dans la loi sur les transports au Canada. Actuellement, la réglementation se limite en grande partie à :

- Accorder aux chargeurs des droits de manœuvres terminales interréseaux (pour manœuvrer entre la compagnie au service du chargeur et une autre compagnie) aux tarifs prescrits à l'échelon national si le chargeur est desservi par un transporteur de compétence fédérale et situé à moins de 30 kilomètres d'un autre transporteur de compétence fédérale.
- Assurer aux chemins de fer fédéraux (mais non aux lignes secondaires provinciales) le partage des voies et autres installations – soit par un accord volontaire (commercial) non réglementé soit, si l'on ne parvient pas à un tel accord, en vertu des droits de circulation approuvés et imposés par l'OTC agissant dans l'intérêt public, ou par le gouverneur en conseil⁸⁵.
- Déterminer une compensation pour les droits de circulation lorsqu'ils ont été imposés par l'OTC et que les parties ne parviennent pas à s'accorder sur une compensation.
- Définir les tarifs et les conditions de service lorsque les chargeurs et les transporteurs ne parviennent pas à s'entendre sur les tarifs publiés dans des marchés non concurrentiels.
- Demander aux transporteurs de réaliser des raccordements afin d'assurer le bon écoulement du trafic.

La délivrance de concessions à tous les transporteurs opérant sous la compétence fédérale entre dans les fonctions de réglementation économique de l'OTC. Elle concerne les entreprises ferroviaires qui franchissent les frontières des provinces. Actuellement il existe 24 entreprises titulaires d'une concession, les provinces en réglementant 39 autres. Pour les chemins de fer, le seul critère pour obtenir une concession est de disposer d'une couverture de risque leur permettant de faire face à leurs responsabilités potentielles envers les chargeurs et le public.

Même si l'OTC réglemente également les petits chemins de fer sous compétence fédérale, les exigences sont à certains égards toutefois plus limitées que celles imposées aux transporteurs intercontinentaux, notamment en ce qui concerne l'information financière.

À l'opposé de ce qui se passe aux États-Unis, l'OTC ne traite pas les fusions et acquisitions, qui relèvent d'Industrie Canada, ministère du gouvernement fédéral. La loi sur les transports au Canada a intensifié le recours au droit général des affaires pour la réglementation dans le secteur ferroviaire, et notamment le recours à la loi sur la concurrence et à la loi sur les corporations commerciales ou les sociétés par actions.

Incidence de la déréglementation sur la structure de l'industrie ferroviaire

Suite aux dispositions de la loi de 1987 sur les transports nationaux, les exploitants de lignes ferroviaires sur courtes distances, qui existaient depuis des années au Canada, n'étaient pas en mesure de se développer autant que leurs homologues aux États-Unis. Ainsi, ils n'étaient plus que 20 en 1996 (contre plus de 500 aux États-Unis). Cette situation a évolué avec la loi sur les transports au Canada :

- En 1997, 2 448 km de voies ont été cédés aux chemins de fer régionaux et secondaires, entraînant une augmentation de 38 % de leurs réseaux. Par comparaison, seulement 2 400 km avaient été cédés durant les 10 précédentes années⁸⁶.
- Le nombre de chemins de fer régionaux et secondaires a augmenté, passant de 20 en 1996 à 41 au 31/12/98.

Le détail des chiffres pour les années 1996 et 1997 est indiqué au tableau 9.

Même si la proportion de voies détenues par CN et CP est désormais inférieure à 80 %, leur part des tonnes-kilomètres brutes payantes reste voisine de 90 %.

Tableau 9. Canada : régime de propriété des chemins de fer

Chemin de fer/Type de chemin de fer	Propriété/location 1997 (réseau en km)	Propriété/location 1996 (réseau en km)
CN	23 731	26 560
CP	15 749	16 724
Sous-total transcontinental	39 480	43 284
Régional et secondaire ¹	10 376	7 512
Terminaux/manœuvres	76	65
Entreprises des États-Unis	290	290
Voyageurs	116	116
Total	50 339	51 154

1. Parmi ces entreprises, 5 sociétés (Railtex, Iron Road, OmniTRAX, Railink et Genessee Rail-One) contrôlaient 46 pour cent des km de voies à la fin de 1997. Quatre sont sous le contrôle des États-Unis. La cinquième, Railink, est canadienne. Depuis cette date, le Winsconsin a également effectué un achat.

Incidence de la déréglementation sur la performance économique

Si l'on considère le vote de la loi de 1987 sur les transports nationaux comme la première étape significative de la déréglementation, on peut évaluer l'incidence de cette loi en examinant l'évolution des tendances entre 1988 et 1997. Sur cette période :

- Les recettes ont augmenté de 11 % en valeur nominale et de 18 % en tonnes-kilomètres payantes.
- Les tarifs moyens par tonne-kilomètre payante ont chuté en moyenne d'environ 6 % (26 % en valeur réelle).
- Les effectifs sont passés de 75 000 agents en 1988 à 46 000 agents en 1997.

- La productivité du travail a augmenté de 93 %, passant de 3.4 millions à 6.6 millions de tonnes-kilomètres payantes par salarié, ce qui est toutefois inférieur de 40 % au niveau enregistré aux États-Unis⁸⁷.
- Les dépenses d'exploitation ont baissé de 1 %.

On peut en partie attribuer la baisse des tarifs au fait que la loi de 1987 sur les transports nationaux a supprimé l'obligation de publier ces mêmes tarifs. En 1999, le tarif moyen par tonne-kilomètre payante était de 2.35 cents canadiens⁸⁸, soit 1.57 cents des États-Unis. Ce chiffre était légèrement inférieur à celui des États-Unis, qui était alors de 1.75 cents⁸⁹ (en partie suite au faible taux de change du dollar canadien). Les tarifs moyens du trafic ferroviaire de marchandises au Canada sont par conséquent les plus bas de tous les pays industrialisés.

Encore récemment, la rentabilité de l'industrie ferroviaire (notamment les services de voyageurs) était en baisse, la rentabilité des capitaux investis étant passée de 8-10 % au milieu des années 80 à environ 5 % dans la première moitié des années 90⁹⁰. Elle est ensuite remontée à 8 % en 1997, tout en restant inférieure au coût du capital⁹¹.

CN et CP ont connu récemment une nette amélioration de leurs marges d'exploitation, qui sont passées de 14.5 % en 1996 à 20.2 % en 1997⁹². Cette hausse s'explique essentiellement par :

- Des améliorations d'efficacité chez CN, avant et après la privatisation (entre 1993 et 1998, CN a réduit ses effectifs de 34 000 à 17 000 personnes)⁹³.
- La vigueur de l'économie.

Cependant, les réformes introduites par l'OTC pourraient également avoir eu une incidence sur les résultats. La déréglementation, suivant les termes prévus dans la loi, avait déjà eu une incidence sur la structure de l'industrie ferroviaire, comme décrit précédemment. Ce changement structurel pourrait à lui seul avoir eu une incidence durable sur la performance, comme aux États-Unis. CP, par exemple, a investi près de deux milliards de dollars canadiens en nouvelles locomotives et a amélioré les gares de triage intermodales après que la loi a été adoptée⁹⁴. Toutefois, il est peu probable que l'industrie canadienne soit en mesure de rejoindre l'industrie américaine dans un avenir proche, vu que :

- Le bon départ des États-Unis consécutif au Staggers Act s'est traduit par une compétitivité et une efficacité nettement plus élevées de ce secteur.
- Le secteur ferroviaire du Canada reste davantage réglementé qu'aux États-Unis. Ainsi, au Canada, les chargeurs sont protégés par des droits d'interconnexion, l'OCT est habilité à réglementer les niveaux de service en cas de réclamation, les tarifs applicables aux céréales sont soumis à un plafonnement et, enfin, l'OCT a le pouvoir d'imposer des droits de circulation et de fixer les redevances d'accès. Aux États-Unis, l'intervention réglementaire concerne en règle générale uniquement les fusions.

Une étude récente note que « en dépit des gains de productivité et des réductions de coûts appréciables réalisés au Canada, les réseaux américains ont pris de l'avance et creusé un écart important. Cette situation a de graves répercussions sur le plan de la compétitivité »⁹⁵.

Débat actuel

En décembre 1999, BNSF, la deuxième compagnie ferroviaire des États-Unis par sa taille, et CN ont annoncé leur intention de fusionner par le biais d'une « combinaison » afin de constituer une nouvelle entreprise transfrontière. Ce projet sera soumis à un examen juridique au Canada pour s'assurer que les actionnaires de CN ne seront pas lésés et que la fusion est conforme aux exigences statutaires et réglementaires canadiennes.

Certains chargeurs sont d'avis que les dispositions de la loi sur les transports au Canada favorisent l'industrie ferroviaire, compte tenu du fait qu'il appartient au chargeur de faire la preuve d'un préjudice pour que l'OTC examine une affaire. Cette opinion est contestée par l'OCT. Pour statuer sur l'existence d'un préjudice commercial important, l'Office procède à une évaluation du bien-fondé de la demande.

¹²⁴

Le secteur ferroviaire canadien défend évidemment un avis différent et fait valoir la rentabilité modérée de ses capitaux investis ainsi que la puissance et l'efficacité supérieures des opérateurs aux États-Unis pour démontrer le bien-fondé de la déréglementation. Il estime que la loi de 1996 sur les transports au Canada a été un grand succès⁹⁶ et souhaiterait, si possible, un allègement de la réglementation.

Le rapport Kruger, publié en 1999, étudie le marché des céréales et conclut qu'il y aurait lieu d'y introduire davantage de concurrence. Cet argument est également combattu par le secteur ferroviaire, et le débat se poursuit.

La loi sur les transports au Canada prévoit une analyse complète de son incidence en 2000. A ce jour, aucune date n'a été fixée pour l'achèvement de cette analyse.

Annexe

RÉGLEMENTATION DANS DES DOMAINES AUTRES QU'ÉCONOMIQUES

Réglementation en matière de sécurité

Au Canada, la réglementation en matière de sécurité a été séparée de la réglementation économique suite à la loi de 1987 sur les transports nationaux. En vertu de la loi de 1989 sur la sécurité ferroviaire, ce domaine relève de la compétence du ministère des Transports. Cette même loi donne aux directions des entreprises ferroviaires la responsabilité en matière de sécurité et limite Transports Canada, organisme d'État, à un rôle de surveillance. Les plans de sécurité, ainsi que les règles et règlements associés, sont élaborés par les différents transporteurs et approuvés par le ministère des Transports.

Une étude de Transports Canada concluait que la loi sur la sécurité ferroviaire ne comportait aucune clause spécifique contraignant les entreprises à disposer de systèmes de gestion de la sécurité démontrant leur engagement et leur capacité à fonctionner en toute sécurité. Elle concluait par ailleurs qu'en raison de la réduction des effectifs des grands transporteurs et de l'émergence de transporteurs plus petits et moins expérimentés, il était nécessaire d'assurer la sécurité de manière plus formelle.

Les amendements à la loi sur la sécurité ferroviaire, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 1999, exigent des entreprises de :

- Mettre en place des systèmes de gestion de la sécurité.
- Élaborer des plans de sécurité devant obligatoirement être soumis à des audits.
- Communiquer les informations essentielles à la qualité de la sécurité du réseau ferroviaire.

Par ailleurs, l'amendement donne plus de pouvoirs aux inspecteurs de la sécurité ferroviaire.

Le Bureau de la sécurité des transports du Canada est un organisme indépendant chargé d'enquêter sur les accidents.

Protection de l'environnement

En vertu de la loi sur la protection de l'environnement, à chaque fois qu'une nouvelle ligne doit être construite, l'OCT est tenu d'étudier son impact sur l'environnement.

**LA RÉFORME RÉGLEMENTAIRE
DANS UNE SÉLECTION DE PAYS**

PACIFIQUE

AUSTRALIE

Contexte

L'Australie est un pays à faible densité de peuplement qui compte 19 millions d'habitants. La plupart vivent le long des côtes est, sud et ouest. On y trouve d'importants gisements de minerais qui jouent un rôle important dans l'économie nationale. A lui seul, le charbon représente 70 % du tonnage transporté par chemin de fer sur le réseau principal (objet du présent document)⁹⁷.

Particulièrement bien adapté à l'acheminement de marchandises en vrac sur de longues distances, le réseau ferré transporte un pourcentage non négligeable de l'ensemble du fret. En 1994/95, 56 % du transport terrestre de fret (exprimés en tonnes-kilomètres, ce qui exclut le transport maritime) ont été acheminés par rail. En 1996/97, 68 milliards de tonnes-kilomètres en valeur nette, soit 62 % du trafic ferroviaire total ont été acheminés par les entreprises de chemin de fer fédérales ou des États qui, à l'époque, étaient les seuls transporteurs non privés⁹⁸. Comme en Amérique du Nord, le transport ferroviaire de voyageurs est peu répandu en dehors des grandes villes en raison de l'immensité des distances. Par conséquent, le transport de fret occupe une place prépondérante dans l'activité de ce secteur.

Les possibilités de concurrence entre opérateurs ferroviaires pour les transports de bout en bout sont très limitées étant donné que les chargeurs ont rarement le choix entre plusieurs lignes. Le régime d'accès ouvert aux tiers est une disposition qui s'applique à la quasi totalité du réseau, certains opérateurs étant parvenus à se réserver des segments particuliers de marché dans le couloir inter-États Est-Ouest. On recense quelques exemples de concurrence sur les rails dans la Hunter Valley, située en Nouvelle-Galles du Sud, où la National Rail Corporation a remporté un marché de transport de charbon en novembre 1998 (aux dépens de Freightcorp, entreprise publique de cet État).

Le transport ferroviaire de fret entre États est relativement peu développé, ce qui s'explique en partie par l'absence d'intégration du réseau depuis ses débuts : par exemple, les différences d'écartement des voies, de systèmes d'homologation, etc. En 1994/95, les flux transportés par rail entre capitales se sont élevés à 10.8 millions de tonnes, ce qui représente 42 % de toutes les marchandises ayant transité entre capitales, proportion inférieure aux parts de marché du rail dans l'ensemble du marché de fret⁹⁹. D'une manière générale, le réseau ferré inter-États australien est sous-exploité, même s'il existe une concurrence entre opérateurs pour certains créneaux horaires de pointe. Ainsi, par exemple, pour le transport de fret de Melbourne à Perth, l'horaire d'arrivée préféré se situe tôt le matin. Les principaux itinéraires sont les suivants :

- Couloir Nord-Sud longeant la côte Ouest, reliant les États de Victoria et de Nouvelle-Galles du Sud au Queensland (8.3 millions de tonnes, ce qui représente 6 % de la totalité des flux entre capitales le long de ce couloir).
- Couloir Est-Ouest partant de la côte Est et aboutissant à l'Australie-Occidentale après avoir traversé l'Australie-Méridionale (2.4 millions de tonnes, ce qui représente 75 % de la totalité des flux entre capitales le long de ce couloir).

On voit par conséquent que le marché Est-Ouest est beaucoup moins développé mais que le rail représente une part nettement plus importante du transport de fret dans ce couloir.

Depuis l'adoption, en 1995, des dispositions réglementant l'accès au réseau ferré au titre de la loi sur les pratiques commerciales (Trade Practices Act), la concurrence entre opérateurs s'est accrue dans

le couloir Est-Ouest, ce qui a entraîné une augmentation du volume de trafic. En revanche, le couloir Nord-Sud n'a pas connu la même évolution.

Le gouvernement fédéral s'est fixé pour priorité d'accorder l'accès aux tiers sur le marché des transports inter-États, encourageant l'entrée de tiers « à prix coûtant », le coût pour les candidats à l'entrée étant le même que le coût pour les opérateurs en place.

Réformes antérieures

Jusqu'au début des années 1900, la plupart des lignes de chemins de fer relevaient de la propriété privée et étaient exploitées par des opérateurs privés. Ces entreprises n'étant pas parvenues à effectuer les investissements nécessaires du fait de leurs difficultés à se procurer des capitaux, les États¹⁰⁰ ont pris le relais. Le développement et l'exploitation des réseaux ferrés de transport non privatif furent alors principalement assurés par les pouvoirs publics des États, qui en étaient devenus propriétaires et en avaient fait des monopoles à intégration à la fois verticale et horizontale, et qu'ils exploitaient dans les limites de leur juridiction. Dans les années 70, le gouvernement fédéral décida d'essayer d'unifier les réseaux étatiques disparates et offrit de les racheter. Seuls deux États, la Tasmanie et l'Australie-Méridionale acceptèrent de lui céder leurs chemins de fer et, en 1973, ils créèrent la Australian National Railways Commission (AN).

Le fait que les résultats financiers et d'exploitation continuaient de baisser, et ce, en dépit de l'augmentation du volume de trafic marchandises et voyageurs, suscita une pression en faveur d'une réforme de la réglementation. A lui seul, le déficit d'exploitation des transports ferroviaires entre États atteignait 300 millions de dollars australiens¹⁰¹ en 1991. La médiocrité des résultats s'explique essentiellement par les raisons suivantes¹⁰² :

- Morcellement du réseau (coordination médiocre, existence de trois écartements de voies différents suivant les États, différences dans la signalisation, et hétérogénéité des réglementations de sécurité).
- Législation imposant des restrictions à la concurrence que pourrait exercer la route sur les marchés de transport de marchandises en vrac (charbon et blé), d'où une moindre incitation des opérateurs ferroviaires à adopter des politiques commerciales et un impact défavorable sur la compétitivité de leurs coûts.
- Manque d'équité de la concurrence exercée par la route sur le marché du transport de marchandises autres qu'en vrac, les coûts de ce mode de transport n'étant pas récupérés intégralement.

Le problème d'écartement des voies a été en partie résolu lorsque la totalité des voies entre États a été mise au gabarit standard en 1995, ceci grâce à des investissements considérables du gouvernement fédéral dans les infrastructures.

Parmi les difficultés rencontrées pour résoudre les autres problèmes, l'une venait du fait que les chemins de fer relevaient principalement de la responsabilité des États. Ceux-ci sont d'ailleurs toujours chargés de délivrer les certificats et les licences aux opérateurs mais leur système de réglementation doit être conforme à un certain nombre de dispositions des lois fédérales.

Cette réforme a exigé la participation des pouvoirs publics de l'État fédéral et des différents États. La coordination intergouvernementale s'effectue au sein du Council of Australian Governments (COAG), composé du Chef du gouvernement fédéral et des Chefs de gouvernement des États, ainsi que du président de la Australian Local Government Association. Ce Conseil veille à l'instauration d'une coopération plus étroite entre les pouvoirs publics australiens dans des domaines où ils partagent des responsabilités, en particulier la réforme micro-économique et la réglementation. Un conseil ministériel, le Australian Transport Council, appuie les travaux du COAG dans le domaine de la réforme des chemins de fer.

Au début de la décennie 90, les pouvoirs publics de l'État fédéral et des différents États ont entrepris de réévaluer les avantages que présentaient leurs rôles de propriétaire et d'exploitant des chemins de fer, et de rechercher des structures d'organisation mieux adaptées au marché. Le rapport de la Commission de l'industrie de 1991 a jeté les bases d'une réforme du secteur. Parallèlement, l'ensemble de l'infrastructure économique connaissait un bouleversement (secteur de l'énergie, des télécommunications, etc.).

¹³⁰

Loi sur les pratiques commerciales

Une enquête menée par un organisme indépendant sur la politique nationale de la concurrence a abouti en 1993 à l'établissement du « Rapport Hilmer », qui traitait de la concurrence pour toutes les industries à réseau. Ce rapport a conclu que l'accès aux infrastructures constituait l'axe essentiel d'une réforme de la législation.

A la suite de cette enquête, la Loi sur les pratiques commerciales (TPA) a été amendée en 1995 : l'un des amendements portait sur la création du Conseil national de la concurrence (NCC) et de la Commission fédérale de la concurrence et de la protection des consommateurs (ACCC), auxquels était conféré le pouvoir de promouvoir la concurrence dans l'exploitation des chemins de fer. Les autres amendements à cette loi instituaient un régime d'accès aux infrastructures essentielles, d'importance nationale. Aux termes de ce régime, il existe trois modes d'octroi du droit d'accès :

- La **déclaration** au titre du régime national d'accès (la procédure de déclaration n'est invoquée que si un candidat à l'accès n'est pas en mesure d'obtenir un « accès au tiers » par le biais de négociations sans intervention étatique, la *certification* ou l'*approbation* excluant le recours à cette formule) : lorsque, dans un État, il n'existe pas de régime d'accès certifié, il est possible de déposer une demande d'accès auprès du NCC, qui doit l'étudier et formuler des recommandations à l'intention du ministre compétent sur la question de savoir s'il y a lieu ou non de « déclarer » l'installation en cause. Il incombe alors au ministre de décider de déclarer ou non le service ou l'installation. Si la déclaration est accordée, le fournisseur des services en question doit négocier les clauses et conditions d'accès avec le demandeur.
- La **certification** du régime propre à un État : les pouvoirs publics des États peuvent élaborer leur propre régime d'accès qui doit être soumis au NCC pour certification. Au moment de décider d'accorder ou non la certification, le NCC doit examiner attentivement le régime d'accès pour s'assurer que celui-ci est conforme à une série de principes arrêtés au niveau national.
- L'**approbation d'un engagement** d'un fournisseur d'infrastructure : l'ACCC peut approuver un « engagement d'accorder l'accès », qui est un ensemble de principes d'accès proposé par le gestionnaire de l'infrastructure en question. Si l'ACCC considère l'engagement comme recevable, les services offerts par l'installation sont fournis aux conditions fixées par l'entité qui s'est engagée et ne peuvent pas faire l'objet d'une déclaration.

S'agissant du régime national d'accès, la procédure de **déclaration** se déroule de la façon suivante :

- a) Une entreprise désireuse d'obtenir un accès dépose auprès du NCC une demande de déclaration de services correspondant à l'infrastructure.
- b) Le NCC examine la demande et formule une recommandation à l'intention du ministre compétent au niveau fédéral ou de l'État concerné (dans le cas d'une infrastructure appartenant à l'État, la personne compétente est le Contrôleur général des finances fédérales ou le Premier ministre de l'État concerné). Si les services correspondent à une infrastructure appartenant à un propriétaire privé, la décision de déclaration appartient au Contrôleur général des finances fédérales.
- c) Le ministre décide de déclarer ou non les services correspondant à l'infrastructure.
- d) Si sa décision est positive, les entreprises demandant l'accès et l'opérateur de l'infrastructure négocient les clauses et conditions d'accès en première instance (une fois qu'un service ou une installation a été déclaré(e), toute personne peut en demander l'accès).
- e) Si l'entreprise et l'opérateur de l'infrastructure ne parviennent pas à trouver un terrain d'entente, ils peuvent désigner un juge-arbitre privé, puis passer un contrat conformément à la décision rendue par celui-ci.
- f) Les Parties soumettent leur contrat à l'ACCC pour enregistrement.
- g) Si les Parties ne parviennent pas à s'entendre sur la désignation d'un juge-arbitre, l'ACCC peut régler la question des clauses et conditions par arbitrage.

h) Toute procédure d'appel concernant les déclarations des ministres ou les jugements rendus par l'ACCC doit être portée devant le Tribunal fédéral de la concurrence (ACT) dont les pouvoirs juridictionnels sont très étendus. Les appels contre les jugements de l'ACCC ne peuvent être engagés que sur des points de droit (toutes les décisions de déclaration rendues à ce jour ont été portées en appel devant l'ACT).

i) Le cas échéant, les décisions d'accès sont appliquées par l'intermédiaire des tribunaux de l'État fédéral.

Lors de l'examen des demandes de déclaration, l'un des critères retenus par le NCC est de savoir s'il existe déjà un régime d'accès effectif pour le service ou l'installation en question. Il peut s'agir d'un régime relevant de l'État ou d'un engagement pris par un fournisseur d'infrastructure et approuvé par l'ACCC. Jusqu'à présent, toutefois, aucun engagement ou régime d'accès effectif n'a été mis en place en Australie (deux régimes d'accès relevant de l'État sont actuellement à l'examen au NCC – ils concernent l'Australie-Occidentale et la Nouvelle-Galles du Sud – et le gouvernement du Queensland a l'intention de consulter ce Conseil en vue de présenter de nouveau une demande de certification).

A ce jour, la plupart des demandes de déclaration reçues par le NCC concernent des services ferroviaires : quatre demandes de certification concernant des régimes d'accès au réseau et cinq demandes de déclaration (pour plus de précisions, se reporter à l'annexe). Quatre décisions de déclaration ont été portées en appel devant le Tribunal fédéral de la concurrence et une cinquième devant le tribunal compétent de l'État concerné. On voit ainsi l'importance du rôle de l'ACT et des tribunaux dans l'évolution des régimes d'accès en Australie.

Les pouvoirs publics d'un État sont habilités à demander la *certification* du régime d'accès qu'ils veulent appliquer afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le type de régime régissant l'accès à certains services correspondant aux infrastructures. Lorsque la certification est accordée, les chargeurs et les transporteurs savent d'avance que les services en question ne peuvent être « déclarés » au titre du régime national d'accès.

La procédure d'*engagement* offre une autre possibilité par rapport à la déclaration. Le propriétaire ou l'opérateur d'une infrastructure peuvent s'engager par écrit devant l'ACCC en énonçant les termes et conditions selon lesquels les entreprises pourront bénéficier de l'accès. Une fois que l'ACCC a accepté un engagement, le service correspondant à l'infrastructure ne peut plus faire l'objet d'une déclaration. À l'inverse, un engagement ne peut être accepté si le service a déjà fait l'objet d'une déclaration ou s'il est déjà couvert par un autre régime d'accès.

En prenant un engagement, le détenteur/opérateur d'une infrastructure établit clairement les conditions d'accès qui s'appliqueront aux services qui lui correspondent. Plus particulièrement, l'engagement permet à quiconque envisageant de créer une nouvelle infrastructure ou d'acheter du matériel roulant d'agréer les conditions d'accès avant d'investir.

État d'avancement de la réforme des chemins de fer

Les années 90 ont été le témoin d'une réforme structurelle de grande ampleur et d'un certain nombre de privatisations dans le secteur des chemins de fer. En matière de réglementation, la réforme a été essentiellement axée sur l'harmonisation des régimes (dont le libre accès) et la normalisation des liaisons essentielles entre infrastructures afin de gagner en efficacité et en rentabilité. Toutefois, cette réforme a pris des orientations très différentes suivant les États. Certains ont conservé des chemins de fer à intégration verticale tandis que d'autres peinaient pour mettre en place des régimes de libre accès.

Le tableau 10 ci-dessous récapitule la position de chaque État à l'égard de la propriété et de l'accès ainsi que la situation relative au trafic entre États. Pour plus de précisions, se reporter aux paragraphes suivants.

Il convient de préciser qu'en remontant dans l'histoire, jamais VLF ou FreightCorp n'avaient exploité de liaisons entre États. C'est en 1998 que FreightCorp a commencé à le faire. À titre d'exemple,

¹³²

Tableau 10. Récapitulatif de l'organisation du transport ferroviaire de fret par État

État	Propriétaire des voies	Principal opérateur de transport de marchandises	Disposition concernant le libre accès
Australie-Occidentale	Westrail, en cours de privatisation		Oui (procédure de certification en cours)
Queensland	QR, entreprise publique		Oui
Australie-Méridionale	Réseau intra-État, ayant été privatisé Réseau inter-États exploité par ARTC		Oui
Victoria	Lignes inter-États appartenant à l'État mais louées (bail de 5 ans) à ARTC Les lignes dont Victrack est propriétaire seront cédées à VLF au moment de sa privatisation	V/Line Freight (VLF), en cours de privatisation	Oui
Nouvelle-Galles du Sud	Rail Access Corporation (entreprise publique)	FreightCorp, (entreprise publique)	Oui
Réseau Inter-États	ARTC (propriété du Commonwealth d'Australie) plus États de Nouvelle-Galles du Sud, Queensland, Victoria et Australie-Occidentale	NRC	Oui

cette société a remporté un marché de transport en Australie-Méridionale pour acheminer du charbon entre Leigh Creek et Port Augusta. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'un opérateur de transport interurbain entre États mais d'un opérateur intra-État pénétrant le marché intérieur d'un autre État. Outre l'opérateur en place, NRC, les seuls opérateurs à avoir pénétré les marchés de transport de fret interurbain entre États sont de petits opérateurs privés exploitant des créneaux spécialisés : SCT, Toll et Patrick, par exemple.

En Australie-Occidentale et au Queensland, c'est l'État qui est propriétaire des réseaux à intégration verticale. Chacun dispose d'entités commerciales distinctes pour la vente de l'accès et de comptes séparés pour l'infrastructure. Ces deux États présentent d'autres différences, à savoir :

- En Australie-Occidentale, Westrail fixe les redevances d'accès aux infrastructures, mais uniquement pour les opérateurs de transport entre États. La vente du secteur fret de cette société, en tant qu'entreprise intégrée, y compris l'exploitation, le matériel roulant et les voies, a été approuvée en septembre 1998. Le régime d'accès fixé par cet État a été modifié récemment afin d'offrir des modalités d'accès au nouveau propriétaire privé (et à d'autres opérateurs assurant le trafic intra-État). Ce nouveau régime a été soumis au NCC pour certification en février 1999. Le Conseil a rendu un avis favorable à titre préliminaire, sous réserve d'autres consultations.
- Au Queensland, il n'existe pas de projet de privatisation de Queensland Rail (QR), réseau à intégration verticale, bien que l'entreprise publique ait été transformée en société. QR fixe les redevances d'accès pour l'utilisation de ses lignes par d'autres opérateurs homologués¹⁰³ (et pas uniquement aux opérateurs inter-États comme c'était auparavant le cas avec Westrail).

En Australie-Méridionale et en Tasmanie, les réseaux à intégration verticale ont été privatisés :

- En Australie-Méridionale, toutes les voies (sauf une partie du réseau inter-États) ont été vendues en 1997 à Australia Southern Railroad (ASR), filiale à capitaux propres de Geness and Wyoming Inc. (États-Unis), qui fixe les redevances d'utilisation de ses voies par d'autres opérateurs.
- En 1997, Tasmanian Railways (Tasrail) a été vendue comme opérateur à intégration verticale à un consortium dont le chef de file est Wisconsin Central (États-Unis).

Les États de Victoria et de Nouvelle-Galles du Sud ont dissocié l'infrastructure de l'exploitation et le transport de marchandises du transport de voyageurs :

- Entreprise publique, Victoria Rail Track (VicTrack) gère les voies et l'accès et fixe les redevances d'utilisation de l'infrastructure par V/Line Freight Corporation (VLF), autre entreprise publique,

et par d'autres opérateurs. VLF est en train d'être vendue (avec un bail à long terme de VicTrack couvrant les voies intra-État autres que métropolitaines, la signalisation et la régulation du trafic). D'après les projets actuels de l'État de Victoria, VicTrack cessera d'exister et l'accès aux tiers sera géré par VLF tout juste privatisée.

- En Nouvelle-Galles du Sud, la State Rail Authority a été scindée en deux sociétés à séparation verticale en 1996. Entreprise publique, Rail Access Corporation est propriétaire des infrastructures et fixe les redevances d'accès que doivent acquitter Freight Rail Corporation (FreightCorp), appartenant également à l'État, et d'autres opérateurs homologués.

La Nouvelle-Galles du Sud, le Queensland et l'Australie-Occidentale ont déposé une demande de certification de leur régime d'accès auprès du NCC, qui a formulé des recommandations préliminaires favorables pour la première et la troisième. Entre-temps, le Queensland a retiré sa demande mais les discussions se poursuivent. Pour plus de précisions, se reporter à l'annexe.

En novembre 1996, un accord intergouvernemental a matérialisé l'intention de l'État fédéral de vendre la plupart des actifs ferroviaires dont il était propriétaire (principalement les superstructures), et de mettre sur pied une organisation chargée de gérer l'accès au réseau inter-États. Cet accord a conduit au démantèlement, en 1997, de la Australian National Railways Commission (AN) en vertu d'un décret intergouvernemental en date du 14 novembre 1997. Le gouvernement fédéral a vendu ses services d'exploitation (dont le secteur voyageurs cédé à Great Southern Railway), et ne détient plus désormais que :

- Australian Rail Track Corporation (ARTC) qui, en 1998, est devenue propriétaire des voies inter-États d'Australie-Méridionale (appartenant auparavant à AN). Le gouvernement fédéral détient 100 % des capitaux d'ARTC mais celle-ci opère de manière indépendante.
- National Rail Corporation (NRC), qui a commencé à fonctionner en 1993 et qui exploite maintenant la majorité des services inter-États, principalement le transport intermodal. Les capitaux de la NRC sont détenus en partie par l'État fédéral, et en partie par les États de Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria. Le gouvernement fédéral a annoncé son intention de céder ses parts.

ARTC doit passer des accords d'accès avec les autres détenteurs d'infrastructures afin de créer un « point de vente unique » pour les usagers du rail qui veulent accéder au réseau inter-États à gabarit de voies standard et, ainsi, n'auront plus à négocier avec l'autorité chargée des voies de chaque État. ARTC détient, gère et contrôle l'accès aux voies reliant la Nouvelle-Galles du Sud et l'État de Victoria à l'Australie-Occidentale et à Alice Springs dans le Territoire-du-Nord. En outre, elle gère d'autres liaisons inter-États dans le Victoria aux termes d'un bail de 5 ans. Elle s'emploie à passer des accords avec les propriétaires de voies du Queensland, de la Nouvelle-Galles du Sud et de l'Australie-Occidentale afin d'étendre le réseau inter-États, conformément à l'Accord intergouvernemental du 14 novembre 1997.

ARTC a l'exclusivité de la vente de l'accès au réseau inter-États, les opérateurs n'ayant donc affaire qu'à un seul et unique interlocuteur pour les négociations. Les contrats passés entre elle et les autres propriétaires de voies du réseau contiennent des obligations et des incitations financières pour les deux Parties. La réglementation de ce réseau inter-États comporte des enjeux analogues à ceux que présente l'élaboration d'un cadre réglementaire cohérent pour le transport ferroviaire international de marchandises en Europe.

Les États continueront de réglementer le trafic local tandis qu'avec la tendance à la privatisation des activités de transport de marchandises, les sociétés de fret se trouveront de plus en plus souvent chargées d'administrer l'accès au tronçon de ligne inter-États dont elles sont propriétaires. Chaque État est tenu d'assurer l'accès sans discrimination aux infrastructures inter-États¹⁰⁴, par le biais du régime d'accès qui lui est propre (ou par l'application du régime national de réglementation s'il n'en a pas), ou en s'appuyant sur des engagements autorisés. Le mode de détermination des redevances d'accès varie d'un État à l'autre : simple négociation, tarifs administrés en deux parties ou négociation dans le cadre d'une enveloppe réglementée. Par ailleurs, c'est la nature du trafic qui détermine l'instance habilitée à attribuer des créneaux horaires :

¹³⁴

- ARTC pour le trafic inter-États.
- Les gestionnaires/détenteurs des voies intra-État (tant publics que privés) pour le trafic intra-État.

L'accès au réseau inter-États est régi par un cadre réglementaire, qui est en train d'être étoffé afin de fixer les redevances d'utilisation des infrastructures. A cet égard, il est prévu d'adopter un système de mise aux enchères des créneaux horaires. Dans les zones périphériques, l'accès fait l'objet de négociations. Toutefois, les régimes d'accès dans ces zones doivent répondre à certaines exigences minimales fixées au niveau fédéral, qui sont appliquées par le biais des dispositions de la loi sur les pratiques commerciales susmentionnée.

Les clauses et conditions d'accès sont fixées dans un « accord d'accès » et mises en œuvre par le contrôleur d'exploitation (gestionnaire des voies). Ainsi (sous réserve des clauses de l'accord d'accès), c'est un seul et unique organisme qui traite les éventuels conflits d'intérêt entre trains inter-États et trains locaux, ce qui permet d'assurer l'intégrité de fonctionnement du réseau. Toutefois, lorsqu'ils ont affaire à un opérateur à intégration verticale, les autres opérateurs peuvent estimer que le traitement qui leur est réservé n'est pas équitable. Un certain nombre de contributions à l'examen 1998/99 des progrès de la réforme des chemins de fer publié par la Australian Productivity Commission font état de telles préoccupations.

Au niveau fédéral comme au niveau de chaque État, la politique des pouvoirs publics consiste à développer le rôle du secteur privé par le biais de privatisations ou à appliquer un régime de libre accès et, dans la plupart des cas, à combiner les deux. Après la privatisation des chemins de fer de Tasmanie et d'Australie-Méridionale, l'Australie-Occidentale et le Victoria sont en train de privatiser l'exploitation des lignes de transport de marchandises. Pour sa part, le gouvernement fédéral envisage de vendre sa part de NRC une fois la question de la cession des actifs résolue¹⁰⁵.

Fin 1999, seules Queensland Rail et FreightCorp (Nouvelle-Galles du Sud) relèvent encore du secteur public. Ces grosses entreprises de transport de fret représentent 60 % de la valeur nette en tonnes-kilomètres du transport sur le réseau ferroviaire principal en Australie. Il s'agit surtout de marchandises en vrac, le charbon représentant plus de 80 % du tonnage transporté. L'État propriétaire étant en situation de monopole, les bénéfices réalisés ont pu être utilisés pour assurer une péréquation des recettes avec d'autres opérations ferroviaires, ou assimilés au produit d'un impôt et conservés par l'État¹⁰⁶.

La Commission de la productivité¹⁰⁷ rapporte qu'en raison du prix élevé de l'antracite pratiqué dans les années 70 et au début des années 80, les gouvernements de la Nouvelle-Galles du Sud et du Queensland ont utilisé le transport ferroviaire de fret pour obtenir des producteurs de charbon des recettes en sus de celles découlant des redevances expressément perçues sur le produit. Ces rentes monopolistiques ou redevances sans assise juridique ont eu un effet de distorsion considérable sur la tarification du transport ferroviaire de marchandises et ont détourné les pouvoirs publics de leur objectif, qui était d'offrir des services de transport ferroviaire de fret efficaces. Ceux-ci ont affecté le produit de ces redevances élevées aux recettes publiques ou l'ont employé pour permettre aux autorités des chemins de fer de financer une partie de leurs services déficitaires. Les pouvoirs publics des deux États en question ont fini par admettre qu'il y avait là un manque d'efficacité.

- Le gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud a décidé de supprimer progressivement ce qu'il considérait comme la part des redevances d'infrastructure liée à la situation de monopole, sur une période de quatre ans prenant fin en juillet 2000. Cependant, l'industrie minière conteste les 14 % de taux de rentabilité des investissements dans les infrastructures, utilisé par le gouvernement comme valeur de référence pour calculer la part que constitue la rente de monopole, les qualifiant d'excessifs.
- Le gouvernement du Queensland a modifié l'assiette de calcul des tarifs du transport ferroviaire du charbon en 1992. L'élément « redevances » a disparu des concessions négociées après cette date, tandis que, fin 1998, la quasi totalité des marchés étaient bons à renouveler.

Incidences des changements

Le processus n'étant pas terminé, il est difficile d'évaluer les incidences des changements de mode de propriété, de structure et de régime de réglementation des chemins de fer australiens. Certaines tendances peuvent néanmoins être dégagées¹⁰⁸ :

- Entre 1990/91 et 1996/97 :
 - le trafic marchandises est passé de 53 à 68 milliards de tonnes-kilomètres en valeur nette, soit une augmentation de 28 % ;
 - la recette moyenne par tonne-kilomètre a diminué de 9 %, pour s'établir à 4.25 cents australiens (3 cents américains), soit près du double des moyennes respectives des États-Unis (1.75 cents américains) et du Canada (1.57 cents américains) ;
 - les recettes provenant du fret ont augmenté de 18 % en termes nominaux.
- Entre 1987/88 et 1995/96, la productivité de la main-d'œuvre est passée de 0.89 à 2.42 millions de tonnes-kilomètres par employé. Si le chiffre enregistré par le réseau ferroviaire australien est inférieur de 25 % à celui des États-Unis, c'est que celui-là n'a pas bénéficié des mêmes niveaux de :
 - concurrence (du type de ceux décrits dans le chapitre sur les États-Unis) ;
 - déréglementation (tels que la liberté de se débarrasser des lignes et des services non rentables) ;
 - privatisation totale.

En conséquence, les investissements sont nettement inférieurs en Australie qu'aux États-Unis.

- Le transport ferroviaire de fret est désormais rentable ou presque¹⁰⁹ (bien qu'il soit difficile de dégager les tendances résultant des changements apportés à la méthode comptable).
- Les pouvoirs publics n'interviennent que lorsque le bien-être de la collectivité le justifie et que, sans leur soutien, le service ne serait plus assuré.
- Le déficit des services de transport inter-États de fret a été réduit, passant de \$A 300 millions en 1991 à \$A 80 millions en 1996/97 (bien que ce redressement soit en grande partie dû au rééchelonnement de la dette).

Les performances financières et d'exploitation des chemins de fer australiens se sont manifestement améliorées même si elles restent nettement inférieures à celles enregistrées en Amérique du Nord. Il est toutefois difficile de prouver les liens de cause à effet, de nombreux changements s'étant produits en même temps.

- Le changement, une fois pour toutes, de méthode comptable s'est répercuté sur les résultats financiers.
- L'investissement dans la normalisation du gabarit des lignes a permis de réduire les coûts tout en améliorant le service.
- Les restructurations, la transformation en sociétés et la privatisation ont permis de réorienter les activités sur le marché et, peut-être, de faire baisser les coûts en améliorant la productivité de la main-d'œuvre ainsi que la productivité et l'utilisation du capital.
- L'application du régime de libre accès à certaines parties du réseau (principalement les lignes inter-États Est-Ouest) a renforcé le jeu de la concurrence et élargi le choix, réduit les tarifs et, à terme, entraînera peut-être de nouvelles baisses des coûts.

On recense actuellement quatre opérateurs bénéficiant du libre accès, qui empruntent les lignes inter-États pour des services de fret :

- Specialised Container Transport (SCT), transporteur de conteneurs maritimes assurant des services de transport de fret (tous produits) et de conteneurs entre Sydney, Melbourne et Perth ;
- Toll (ex-TNT), transitaire assurant des services de transport de fret (tous produits) et de conteneurs entre Melbourne et Perth ;

- Patrick The Australian Stevedore, société de transport de fret et d'exploitation portuaire assurant des services de transport de conteneurs pour l'exportation au départ de Melbourne et d'Adélaïde ;
- Austrac, opérateur assurant des services de transport de fret (tous produits) en partenariat avec V/Line Freight entre la Nouvelle-Galles du Sud et l'État de Victoria.

Sur le parcours inter-États est-ouest, la concurrence aurait fait chuter les tarifs de 20 à 25 %¹¹⁰. Toutefois, le rôle du régime de libre accès dans cette baisse n'a pas été clairement établi.

- Les nouveaux opérateurs sont surtout des exploitants de créneaux spécialisés et n'ont pas pris beaucoup de marchés à NRC – un seul des nouveaux entrants, ASR, est un transporteur non spécialisé mais jusqu'à présent, ses opérations se limitent à des services intra-État en Australie-Méridionale.
- La majorité des marchés perdus par NRC ont été récupérés par des transporteurs routiers ou maritimes.
- La National Rail Corporation conserve plus de 80 % du marché du transport inter-États de fret.

Le fait que les chargeurs tirent avantage de la réduction des tarifs a pour corollaire une baisse de rentabilité pour les opérateurs en titre. Un certain nombre d'observations prouvent qu'il en est ainsi pour la NRC, dont les pertes sont passées de \$A 60 millions en 1995/6 à \$A 80 millions en 1996/7. Il est possible que l'existence d'une concurrence dissuade la NRC d'investir étant donné que même si, dans les faits, elle ne perd que peu de volume d'affaires, elle se trouve contrainte à réduire ses tarifs (les marchés étant contestables).

Les faibles répercussions de l'ouverture de l'accès s'expliquent peut-être par le fait que l'idée d'un accès sans rupture au réseau inter-États n'a pas encore fait totalement son chemin dans les esprits. Pour que cette ouverture soit considérée comme positive, il faut que la part de marché des opérateurs bénéficiant du régime de libre accès augmente. Comme il n'est pas certain que les choses se passent ainsi, le secteur privé n'effectuera pas forcément les énormes investissements nécessaires tant que les opérateurs de service public n'auront pas été privatisés, car les investisseurs privés se méfient des concurrents subventionnés ou ayant recours à une garantie financière implicite de l'État. Toutefois, il est difficile de porter un jugement sur ce point car l'instauration de la concurrence demande du temps. Pour sa part, ARTC est convaincue que les possibilités de différenciation de produits dans le couloir Est-Ouest sont considérables¹¹¹.

Par ailleurs, il est nécessaire de lever les obstacles à l'entrée en libre accès en simplifiant et en uniformisant davantage les régimes d'accès et les réglementations de sécurité¹¹² (voir annexe 1). A l'heure actuelle, les utilisateurs exposent des coûts pour les raisons suivantes :

- La disparité des pratiques les contraint à négocier avec plusieurs entités.
- Ils doivent respecter des normes, des pratiques et des procédures qui diffèrent d'une entité à l'autre et se recourent.
- La double homologation entraîne un coût direct.

Débat actuel

En dépit du peu d'impact que l'ouverture de l'accès a eu jusqu'à présent, le gouvernement fédéral admet que cette pratique est souhaitable et, à cet égard, la Loi sur les pratiques commerciales semble exclure toute autre solution. Comme dans d'autres pays du monde, certains transporteurs installés plaident pour l'intégration verticale sans liberté d'accès et les gouvernements de certains États ne semblent pas aussi convaincus des avantages du libre accès que le gouvernement fédéral.

Pour ce dernier, la principale difficulté consiste à savoir comment faire pour que l'accès ouvert soit mis en place rapidement et de manière efficace. En effet, plusieurs problèmes se posent :

- Les États ont pris beaucoup de temps pour élaborer des régimes d'accès acceptables.
- Les régimes et les procédures d'homologation varient d'un État à l'autre.

- Lorsqu'il existe des opérateurs à intégration verticale, l'administration de l'accès aux tiers manque de transparence et d'indépendance.
- Le jeu n'est pas égal entre les opérateurs installés et ceux qui pratiquent le libre accès, car :
 - les premiers sont désavantagés dans la mesure où ils ont à remplir des obligations de service public dans les zones rurales ou reculées¹¹³ ;
 - les seconds sont désavantagés par le manque d'installations (les têtes de station posent un problème particulier) non soumises au régime d'accès aux tiers.
- En conséquence, le secteur privé ne souhaite pas effectuer les investissements nécessaires.

Le rythme inégal d'élaboration et de mise en place des régimes d'accès et les différences d'organisation du secteur d'un État à l'autre ont créé un déséquilibre dans la structure de la concurrence. Les sociétés qui ne sont pas propriétaires des voies sont désavantagées ou se perçoivent comme telles lorsqu'elles opèrent dans d'autres États où les systèmes sont à intégration verticale.

L'évolution enregistrée dans le couloir Est-Ouest du marché inter-États est prometteuse, le régime d'accès qui y a été instauré fonctionnant relativement bien. Il n'en va pas de même pour le couloir nord-sud. La Nouvelle-Galles du Sud se situe à l'extrémité du premier et au milieu du second. A plusieurs reprises, le régime d'accès qu'elle a mis en place a fait l'objet de demandes de déclaration au titre de la Loi sur les pratiques commerciales, ce qui sous-entend que ce régime d'État n'est pas capable d'assurer l'accès aux tiers. La plupart des nouveaux candidats à l'entrée ont demandé l'accès aux marchés intra-État. L'un d'entre eux, SCT, est allé en justice et a obtenu que les voies fassent l'objet d'une déclaration pour des opérations inter-États, mais le Premier ministre n'a pas appliqué la recommandation. SCT a fait appel devant le Tribunal fédéral de la concurrence mais l'affaire a été réglée à l'amiable, avant que le Tribunal ait rendu sa décision, SCT obtenant l'accès aux voies reliant Sydney à Broken Hill. Dans le couloir Nord-Sud, les conditions auxquelles l'accès est accordé ont posé des problèmes particuliers, par exemple pour concilier créneaux horaires et longueur des rames entre les tronçons Melbourne-Sydney et Sydney-Brisbane de la ligne. L'un des principaux objectifs d'ARTC est d'ailleurs d'intensifier la concurrence dans ce couloir.

Des tarifs réglementés sont à l'étude pour le transport de marchandises entre États de manière à simplifier la procédure d'obtention de créneaux horaires et à réduire les disparités tarifaires entre les différentes juridictions. L'exploitation en libre accès devrait s'en trouver facilitée. Des décisions doivent être prises pour déterminer le type de structure de prix le mieux indiqué pour obtenir des résultats efficaces. La principale question qui se pose est de savoir s'il faut ou non opérer une discrimination entre utilisateurs et, si oui, de quelle manière :

- Doit-on appliquer une tarification des infrastructures non discriminatoire mais en deux parties (part fixe et part variable) pour la totalité des transports inter-États ? (Il s'agit d'une proposition émanant du ministère fédéral des Transports en 1998 qui, jusqu'à présent, est restée lettre morte).
- Ou la tarification doit-elle par principe établir une discrimination entre différents types d'utilisateurs, par exemple en appliquant des tarifs plus élevés sur les produits de forte valeur et sur les marchés captifs ?
- Comment, concrètement, peut-on opérer une discrimination étant donné que les redevances d'infrastructure sont habituellement facturées aux opérateurs (qui peuvent être des transitaires) et qu'il n'est pas forcément facile de déterminer la réaction du client final face aux coûts ?

Ces questions sont déterminantes pour la rentabilité future du secteur. Le NCC les traite dans le cadre des procédures de certification et de déclaration.

En août 1998, le gouvernement fédéral a chargé la Commission de la productivité qui lui est subordonnée d'enquêter sur l'avancement et l'impact de la réforme des chemins de fer. La Commission a pour mission d'étudier tout l'éventail des aspects de la réforme : structure, concurrence, transformation en société et privatisation, coordination intergouvernementale, rôle des pouvoirs publics, réglementation et accès, et investissement. En mars 1999, elle a produit un projet de rapport et depuis, elle a soumis un rapport final au gouvernement fédéral. Ce document sera rendu public sous peu.

¹¹³

Il existe, en Australie, deux domaines principaux de préoccupation :

- Il s'agit, en premier lieu, de supprimer les obstacles à l'accès au couloir Nord-Sud du réseau inter-États pour permettre à la concurrence de s'y développer de la même manière que dans le couloir Est-Ouest (entrée d'exploitants de secteurs spécialisés, accompagnée d'une baisse significative des tarifs). Il faut aussi mentionner, en point connexe, les obstacles qui font que les chemins de fer extérieurs à l'état ne peuvent pas bénéficier du régime d'accès ouvert en vigueur en Nouvelle-Galles du Sud. Les réformes envisagées s'efforcent de traiter les deux questions en même temps, et se concentrent sur de nouveaux modèles d'accès libre pour l'ensemble du pays. Dans le même temps, le Conseil national de la concurrence et les tribunaux sont saisis par des tierces parties qui leur demandent d'imposer des accords d'accès aux autorités de la Nouvelle-Galles du Sud, comme le prévoit la loi sur les pratiques commerciales (Trade Practices Act). Cette approche demande du temps, mais elle s'avère efficace puisque l'on est parvenu à des règlements amiables modifiant le régime d'accès en Nouvelle-Galles du Sud.
- La seconde question est celle de la rente que les autorités du Queensland et de la Nouvelle-Galles du Sud, en tant que propriétaires des chemins de fer, cherchent à obtenir par le transport du charbon vers les ports d'exportation. Les deux gouvernements ont bénéficié d'importantes recettes par ce biais, au lieu d'avoir recours à la fiscalité générale. Des accords ont déjà été conclus avec le secteur de l'industrie extractive en vue de l'élimination progressive de cette pratique et de l'introduction d'une tarification reposant sur des critères économiques. Toutefois, le taux de rendement de l'actif pris pour base par les nouveaux tarifs (14 %) est considéré comme trop élevé par le secteur de l'industrie extractive. Ce secteur continuera d'exercer des pressions pour permettre davantage de concurrence sur ce marché ferroviaire, comme moyen de réduire les coûts et les tarifs.

De manière générale, les droits accordés dans la loi australienne (Trade Practices Act) aux tierces parties demandant un accès à l'infrastructure semblent avoir créé une base efficace permettant à la concurrence de se développer dans des marchés appropriés, encore qu'à un rythme plus lent que ne le souhaiteraient certaines de ces parties. L'objectif consistant à introduire la concurrence pour autant qu'elle améliore l'efficacité est progressivement atteint par la combinaison de trois éléments : *a*) les gouvernements des États ont la possibilité d'établir, au niveau de l'État, des régimes réglementaires répondant à un ensemble minimum d'exigences relatives à l'accès (jugées en dernier ressort par les tribunaux) ; *b*) les tierces parties sont habilitées à demander l'intervention du Conseil national de la concurrence pour améliorer l'accès (avec un recours aux tribunaux) ; et *c*) les propriétaires des voies peuvent aussi faire appel aux tribunaux lorsqu'ils estiment qu'il n'existe pas de fondements économiques suffisants pour justifier l'accès de tierces parties. Le point fort du système est qu'il se concentre sur l'effort de réforme de la réglementation sur des marchés spécifiques.

Assurer un niveau d'investissement adéquat et un retour suffisant sur investissements pour l'ensemble des chemins de fer dépendra dans une large mesure de la mise en œuvre de taxes et redevances efficaces pour l'usage des infrastructures routières parallèlement aux réformes réglementaires concernant le secteur ferroviaire. Tel est l'objet des recommandations formulées en 1999 par la Commission sur la Productivité.

Annexe I

RÉGLEMENTATION SUR LES ASPECTS AUTRES QU'ÉCONOMIQUES

Normes techniques

Les différences de systèmes d'exploitation, d'écartement des voies et de normes et procédures d'exploitation existant dans chaque État constituent un frein puissant au succès de la réforme de la réglementation économique. Dans les années 90, l'entrée d'opérateurs privés, l'achèvement du réseau national au gabarit standard et la création de National Rail (principal opérateur inter-États) ont fait prendre conscience que le manque de cohérence des réglementations des chemins de fer constituait une entrave à l'exploitation efficiente et sûre des lignes inter-États. Par ailleurs, il est à craindre que la multiplication des réglementations de sécurité fixées par les différentes juridictions nuise aux performances du secteur.

Sécurité

La sécurité relève de la responsabilité des gouvernements des États et des Territoires. Chacun possède un organisme d'homologation de sécurité qui accrédite les opérateurs désireux d'exercer leur activité sur les lignes intérieures. Chaque État a son propre corpus de lois sur la sécurité des chemins de fer.

Au cours de la décennie 90, l'État fédéral, les gouvernements des États et le secteur ont lancé plusieurs initiatives conjointes pour améliorer la sécurité et les normes et procédures d'exploitation. A titre d'exemple, l'Accord intergouvernemental sur la sécurité des chemins de fer, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1996, engage les signataires à adopter une approche uniforme de la sécurité, y compris la reconnaissance mutuelle des homologations et l'établissement de normes cohérentes au niveau national par un organisme d'homologation des détenteurs et des opérateurs.

La mise en œuvre de mesures permettant d'atteindre ces objectifs n'en est encore qu'au stade de la planification. En attendant, il subsiste plus de 20 ensembles de règles de sécurité d'exploitation applicables selon les États.

Cette question est inscrite dans l'enquête sur la réforme des chemins de fer en Australie, actuellement menée par la Commission de la productivité.

Annexe II

**DÉPÔT DE DEMANDES DE CERTIFICATION ET DE DÉCLARATION DE RÉGIMES D'ACCÈS
AUX SERVICES ET INSTALLATIONS FERROVIAIRES AUPRÈS DU CONSEIL NATIONAL
DE LA CONCURRENCE (NCC).**

Source : site web du NCC (www.ncc.gov.au)

Début novembre 1999, le NCC avait reçu les demandes de certification et de déclaration de régime d'accès suivantes :

Certification

• **Régime d'accès aux services ferroviaires du Territoire-du-Nord et de l'Australie-Méridionale**

Le 18 mars 1999, le Conseil national de la concurrence a reçu des gouvernements du Territoire-du-Nord et de l'Australie-Méridionale une demande de certification de la « mise en œuvre effective » d'un régime d'accès aux services ferroviaires fournis par une ligne existante reliant Tarcoola à Alice Springs, et une nouvelle ligne reliant Alice Springs à Darwin. Les démarches sont terminées. Le régime se présente comme un Code énoncé dans une annexe au projet de loi 1999 sur le régime d'accès aux tiers d'AustralAsia Railway (Territoire-du-Nord) et au projet de loi 1999 sur le régime d'accès aux tiers d'AustralAsia Railway (Australie-Méridionale). Ces projets de loi ont été soumis respectivement à l'Assemblée législative du Territoire-du-Nord en février 1999 et au Parlement d'Australie-Méridionale en mars de la même année. Tous deux devraient être votés en 1999. Le Régime comprend également deux lois sur la sécurité (l'une pour le Territoire-du-Nord, datant de 1998, l'autre pour l'Australie-Méridionale, datant de 1996). Le Code ne s'appliquera pas aux lignes de chemin de fer tant qu'il n'aura pas été promulgué, la date de promulgation n'étant pas encore fixée. Il est envisagé d'appliquer le code aux lignes existantes à partir du 1^{er} juillet 2003, et aux nouvelles lignes au fur et à mesure de leur construction et de leur mise en service.

• **Demande de recommandation sur la mise en œuvre effective du régime d'accès aux tiers de l'État d'Australie-Occidentale pour des services ferroviaires sur le réseau public**

Le 24 février 1999, le NCC a reçu du gouvernement d'Australie-Occidentale une demande de certification de la « mise en œuvre effective » du régime d'accès propre à l'État pour des services ferroviaires. Le projet de recommandation du Conseil sur cette question est paru le 15 septembre 1999. Le Conseil a eu recours à une consultation du public pour analyser la demande et a estimé qu'il y avait un certain nombre de conditions préalables à la certification. Le gouvernement d'Australie-Occidentale a maintenant accepté d'apporter certaines modifications pour remplir ces conditions. Selon l'avis préliminaire rendu par le Conseil, une fois ces modifications mises en place, le régime de cet État sera un régime d'accès effectif en vertu du chapitre 44M de la loi sur les pratiques commerciales. Le NCC a demandé aux parties intéressées de soumettre leurs observations par écrit sur son projet de recommandation avant le 27 octobre 1999.

• **Demande de recommandation sur la mise en œuvre effective d'un régime d'accès au Queensland**

Cette demande concerne le régime d'accès aux tiers prévu par l'État du Queensland pour des services ferroviaires fournis par Queensland Rail. Le 19 juin 1998, le Conseil a reçu du gouvernement de cet État une demande de certification de la mise en œuvre effective d'un régime d'accès aux tiers pour certains services ferroviaires au Queensland. Ce régime fixe des conditions pour les demandeurs d'accès à certaines lignes et à leurs infrastructures gérées et exploitées par Queensland Rail. Le Conseil a préparé un document de réflexion et a reçu des parties concernées des avis sur la demande. Mais, le 11 février 1999, le gouvernement de l'État l'a retirée. Toutefois, il a assuré le Conseil qu'il s'était engagé à obtenir cette certification et qu'il poursuivrait sa collaboration avec lui pour trouver une réponse satisfaisante. De son côté, le Conseil a suspendu son évaluation du régime d'accès du Queensland.

- **Régime d'accès aux chemins de fer de Nouvelle-Galles du Sud**

Le 12 juin 1997, le Conseil a reçu du gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud une demande de certification de la mise en œuvre effective de son régime d'accès aux tiers pour les services ferroviaires de cet État. Si la certification est accordée, ce régime fixera les conditions à appliquer aux opérateurs ferroviaires désireux d'accéder au réseau ferré de Nouvelle-Galles du Sud et aux infrastructures connexes appartenant à la Rail Access Corporation ou confiés à cette dernière. Le 9 avril, le Conseil a publié son projet de recommandation. Après avoir présenté son régime, l'État a proposé d'y apporter certaines modifications. Le Conseil est d'avis que, si ces modifications sont faites et si les changements préconisés dans son projet de recommandation sont apportés, il sera en mesure de recommander la certification. Par la suite, le gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud a présenté au Conseil des propositions précises d'amendement du régime ainsi que des lettres d'engagement, le tout répondant aux exigences formulées dans son projet de recommandation.

Déclaration

- **Robe River**

Le 24 septembre 1998, le NCC a accepté une demande émanant de Robe River Mining Co Pty Ltd, agissant pour le compte de Robe River Iron Associates (RRIA), concernant un service de ligne de chemin de fer dont le propriétaire et l'exploitant appartiennent au secteur privé, offert dans la région de Pilbara en Australie-Occidentale. Il était demandé au Conseil de recommander la déclaration d'un service de transport ferroviaire de minerai de fer en vrac (Rail Service). Ce service serait assuré par Hamersley Iron Pty Limited (Hamersley), qui est également propriétaire de l'installation visée. Rio Tinto Limited détient 100 % des parts de Hamersley.

Le 30 octobre 1998, Hamersley a saisi le Tribunal fédéral à Melbourne pour obtenir, entre autres, une ordonnance aux termes de laquelle le service de ligne ferroviaire, objet de la demande, « n'est pas un service au sens du chapitre 44B de la Loi sur les pratiques commerciales ». Hamersley voulait obtenir une déclaration selon laquelle le Conseil n'était ni compétent ni habilité pour, entre autres, accepter ou examiner la demande, ou formuler une recommandation au Contrôleur général des finances fédérales concernant le service en question.

Le Tribunal fédéral a examiné l'affaire fin avril et début mai et, le 28 juin 1999, a rendu sa décision. Selon lui, l'utilisation de la ligne de Hamersley fait partie d'un processus de production et, par conséquent, le régime d'accès visé dans la Partie IIIA ne lui est pas applicable. Le Conseil a donc suspendu son analyse de la demande et ne transmettra pas de recommandation au ministre désigné.

- **Specialized Container Transport – Australie-Occidentale**

Le 25 juillet 1997, le Conseil a reçu de Specialized Container Transport (SCT) cinq demandes de déclaration de services logistiques pour les voies ferrées et le transport de fret en Australie-Occidentale. La première concernait l'utilisation de la ligne reliant Kalgoorlie à Perth. Les autres concernaient des services logistiques de transport ferroviaire de fret tels que le service d'arrivée et de départ, le service de triage/manœuvre et d'accès, et le service d'avitaillement. Le Conseil a recommandé de déclarer la ligne mais pas en fonction des services logistiques au transport de fret. Le 20 janvier 1998, le Premier ministre a fait publier dans le Journal officiel de l'État la décision de ne déclarer aucun des services. SCT a fait appel de cette décision devant le Tribunal fédéral de la concurrence. Par la suite, l'entreprise a retiré son appel et, de fait, la décision du Premier ministre reste valable.

- **Specialized Container Transport – Nouvelle-Galles du Sud**

Le 4 février 1997, SCT a déposé auprès du Conseil national de la concurrence une demande de déclaration de lignes ferroviaires entre Sydney et Broken Hill. La recommandation favorable à une déclaration de service a été transmise au Premier ministre de l'État le 16 juin. SCT a fait appel de cette décision devant le Tribunal fédéral de la concurrence le 27 août 1997. Elle a retiré son appel en novembre 1997 après avoir obtenu satisfaction en négociant un accord d'accès avec la société Rail Access Corporation de la Nouvelle-Galles du Sud.

- **Conseil des minerais de Nouvelle-Galles du Sud**

Le 3 avril, le Conseil de la concurrence a reçu du Conseil des minerais de Nouvelle-Galles du Sud une demande de recommandation de déclaration de service concernant la ligne de chemin de fer de Hunter. Ce service est assuré par la Rail Access Corporation de la Nouvelle-Galles du Sud, entreprise publique chargée de gérer l'infrastructure ferroviaire de l'État. Le Conseil a émis une recommandation favorable à l'intention du Premier ministre de l'État.

Il a été considéré que celui-ci avait décidé de ne pas déclarer le service étant donné qu'il n'a fait publier aucune décision dans les 60 jours suivant réception de la recommandation du Conseil. Or, le chapitre 44H(9) de la loi sur les pratiques commerciales stipule qu'à défaut de publication de la décision, la déclaration est nulle et non avenue. Le Conseil des minerais a fait appel de cette décision devant le Tribunal fédéral de la concurrence qui n'a pas encore statué.

- **Carpentaria Transport**

Le 24 décembre 1996, Carpentaria Transport a déposé auprès du Conseil une demande de déclaration de services ferroviaires de fret sur la ligne Brisbane-Cairns, mise à disposition par Queensland Rail. Le Conseil a recommandé de ne pas déclarer ce service et le Premier ministre de l'État s'est rangé à son avis. Les motifs avancés par le Conseil pour refuser la déclaration diffèrent de ceux du Premier ministre du Queensland. Le 21 août 1997, Carpentaria a interjeté appel auprès du Tribunal fédéral de la concurrence, mais celui-ci n'a pas encore statué.

JAPON¹¹⁴

On compte au Japon 164 entreprises de chemin de fer. Trente et une sont des transporteurs de marchandises, avec un acteur dominant, JR Freight. Le secteur ferroviaire est plus axé sur le transport de voyageurs que sur le transport de marchandises.

Le Japon est en grande partie montagneux, avec quelques plaines en bordure du Pacifique où se concentrent de nombreuses villes densément peuplées. Ce corridor se prête au transport ferroviaire, comme l'a démontré la ligne à grande vitesse hautement rentable Tokaido-Shinkansen. Les districts densément peuplés de Tokyo, Nagoya et Osaka constituent d'importants marchés pour les chemins de fer. Le marché du transport japonais privilégie donc le rail, au moins pour le transport de voyageurs.

Les chemins de fer nationaux du Japon (JNR) ont réalisés des excédents de 1957 jusqu'à l'année fiscale 1964, où l'apurement des comptes a fait apparaître un déficit. A partir de cette date, les pertes se sont rapidement accumulées. Le gouvernement a lancé quatre plans de restructuration financière durant cette période, rééchelonnant la dette à long terme. Ces plans n'ont toutefois pas réussi à revitaliser JNR.

A la fin de l'exercice fiscal 1986, la dette à long terme de JNR se montait à 25 100 milliards de yen. Dans un rapport établi en 1982, une Commission spécialisée dans la réforme administrative a recommandé la division et la privatisation de JNR et a défini des politiques pour trouver une solution aux dettes à long terme, constatant la faillite effective de JNR. Institué en 1983, un Comité de supervision pour la restructuration de JNR a fait part de recommandations qui ont servi de plan détaillé au programme de privatisation du Premier ministre annoncé en juillet 1985. Six entreprises de transport de voyageurs régionales ont été créées, divisant le pays en six districts définis essentiellement par leur géographie.

L'activité trafic marchandises de JNR à l'échelle nationale a été reprise par une nouvelle compagnie de transport de marchandises, Japan Freight Railway Co. (JR Freight). Elle verse aux six entreprises de transport de voyageurs JR et à la Japan Railway Construction Public Corporation des redevances pour l'utilisation de leurs voies et autres installations, et elle est elle-même propriétaire d'une faible longueur de voies dédiées aux marchandises (essentiellement de petits raccordements aux terminaux de fret). Suite aux négociations intervenues entre les entreprises en 1987, JR Freight s'acquitte de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure sur la base des coûts évitables.

Par la suite, les résultats d'exploitation des chemins de fer ont été bien meilleurs que ce que l'on pensait. Le volume de fret transporté par JR Freight Co. a également augmenté. S'il avait chuté de 30 à

Tableau 11. Ressources de gestion du transport ferroviaire de marchandises au Japon (1997)

Employés	10 513
Kilomètres en exploitation	10 036
Nombre de gares traitant du fret	344 (12 gares additionnelles)
Volume transporté	48 millions de tonnes
Actifs	280 milliards de yen
Dette reprise de JNR	0 (créance cédée en 1996)
Capital	38 800 millions de yen

Source : Ministère des Transports.

20 milliards de tonnes-kilomètres sur 5 ans de 1982 à 1986, il a augmenté en moyenne de 6.1 % annuellement après la réorganisation pour atteindre 26.7 milliards de tonnes-kilomètres en 1991. Même si une vague de prospérité économique a contribué à ces bonnes performances, personne ne s'attendait toutefois à une telle reprise dans le transport de fret.

L'augmentation des volumes transportés a contribué à améliorer les bénéfices nets et les recettes de JR. Les recettes et les bénéfices nets des six entreprises de transport de voyageurs de JR et de JR Freight sont répertoriées dans le tableau ci-après.

Tableau 12. **Évolution des résultats d'exploitation des sept entreprises JR (100 millions de yen)**

	Recettes d'exploitation	Bénéfices d'exploitation	Bénéfices avant impôts	Bénéfices nets, impôts déduits
1987	35 529	3 448	1 558	500
1988	38 132	4 177	2 207	889
1989	39 391	4 042	2 895	1 601
1990	42 257	4 705	3 035	1 480
1991	43 882	6 871	3 068	1 565
1992	44 047	9 024	2 360	1 264
1993	43 950	8 543	2 243	1 115
1994	42 723	7 390	1 423	734
1995	43 708	8 131	2 195	1 067
1996	44 505	8 102	2 360	1 276
1997	44 121	7 288	1 982	1 027

Source : Ministère des Transports, Japon.

Déclin du rail

NR a joué un rôle central dans la reconstruction après la seconde Guerre mondiale, mais il n'a pas été en définitive à même de répondre avec suffisamment de souplesse à la restructuration industrielle qui a suivi, aux changements d'implantation des sites industriels, à la concentration de la population dans de grandes villes et aux flux migratoires (avec une extension des zones à population clairsemée) et aux changements du marché des transports introduits par l'amélioration des routes et le passage à l'automobile. Le volume du trafic marchandises ferroviaire a affiché une tendance continue à la hausse dans la seconde moitié des années 1950, alors que l'économie était florissante, mais après une pointe dans les années 1970, il a commencé à chuter. La part modale du rail dans le total du transport de marchandises (incluant le transport maritime à courte distance et le fret aérien intérieur) a chuté de manière continue, passant de 50 % en 1955 à tout juste 4.6 % en 1986 avant la privatisation. Le rail a perdu des parts au profit du transport maritime et routier. Malgré cette tendance générale, la division fret de JNR a conservé sa part dans le transport de pétrole, de ciment et de conteneurs.

L'efficacité administrative a rapidement baissé, avec la rigidité du régime d'entreprise publique et la lenteur de la rationalisation. Le climat politique n'a pas autorisé la direction de JNR à se défaire des lignes non rentables. Il réalisait par ailleurs la construction de lignes manifestement non rentables et imposait à JNR de les exploiter. Toute augmentation des tarifs voyageurs était bannie par peur de retombées politiques. Alors que l'intervention politique limitait JNR dans sa prise de décisions, la société était incapable, malgré la compétence du personnel, de répondre à l'accroissement de la concurrence sur le marché en élaborant de nouvelles stratégies de gestion.

En 1971, le Conseil de la politique des transports convint d'un programme de transport coordonné destiné à rétablir la compétitivité de l'activité de transport ferroviaire de JNR, cause principale du déficit. Ce programme reposait principalement sur l'introduction d'une taxe sur la charge à l'essieu pour les poids lourds et sur un investissement massif en vue de moderniser le transport de marchandises. Ces mesures n'eurent toutefois peu ou pas d'effets positifs et JNR accumula les retards dans le paiement des intérêts contractés pour les prêts d'investissement.

La rationalisation des effectifs a été différée. Chez JNR, le cap des 400 000 salariés a été maintenu depuis l'inauguration des entreprises en 1949 jusqu'en 1980. La productivité du travail était par conséquent faible, atteignant seulement la moitié ou le tiers de celle des chemins de fer privés japonais. En novembre 1975, le Syndicat national des ouvriers des chemins de fer fit une grève de 8 jours pour le droit de grève – la plus longue de son histoire. Contrairement aux attentes initiales, la grève de 8 jours dans le transport de fret ne perturba ni l'activité industrielle, ni la vie de tous les jours. Cela eut pour effet de sérieusement saper la position de JNR sur le marché du fret. Il y eut d'autres grèves en série.

Malgré le déséquilibre croissant entre recettes et dépenses, JNR dépensa des sommes extraordinaires en investissements d'infrastructure, plus de mille milliards de yens entre 1978 et 1981. En l'absence d'une restructuration qui aurait permis de répondre aux demandes du marché, une grande partie de ces sommes étaient en fait dépensée mal à propos.

Comment expliquer le succès de la réforme ?

Comme indiqué précédemment, les conditions de base du marché des transports au Japon sont loin d'être au désavantage des chemins de fer. Par tradition, les clients japonais ont une confiance élevée dans leurs services de transport ferroviaire. Le nombre de voyageurs transportés dans les chemins de fer japonais dépasse de loin ceux des chemins de fer européens et les chemins de fer japonais n'ont pas perdu de clients de la même manière qu'en Europe.

La réorganisation, ainsi que des pressions extérieures, ont donné aux nouvelles entreprises l'opportunité d'exploiter leurs aptitudes à la gestion. Elles les ont aidé à faire ce qu'elles avaient voulu faire plus tôt, mais qu'elle n'avait pas pu faire dans le système JNR. La revitalisation a été capitale pour l'amélioration des performances.

Le gouvernement a certainement fait en sorte que les réformes réussissent à court terme par des mesures prises juste avant la privatisation : abandon des lignes locales non rentables, cession de la dette à long terme de JNR à la JNR Settlement Corporation et réduction des sureffectifs (placement à l'extérieur de 80 000 membres du personnel en 1985 sur un total de 280 000). Toutefois, bien que réellement nécessaires, ces mesures n'étaient toutefois pas suffisantes pour le succès des réformes. La revitalisation de la société, soutenue par la vague de prospérité économique d'alors, a aidé les entreprises JR à relancer chaque année le volume de transport et à faire en sorte que les bilans demeurent positifs – sans augmentation des tarifs voyageurs que prévoyait le gouvernement à l'origine.

Perspectives

JR Freight est confronté à des difficultés en termes de production de revenus par le fait que la concurrence sur le marché du transport de fret est rude et que la demande de transport de marchandises ferroviaire est déterminée en grande partie par la conjoncture économique – après plusieurs années difficiles, le Japon est entré dans une phase de récession en 1998. En outre, il devient de plus en plus difficile d'exploiter des trains de marchandises à cause d'une capacité de voies insuffisante, suite à l'augmentation des services ferroviaires voyageurs intervilles sur courtes distances proposés par les entreprises JR. La solution de ces problèmes constitue l'un des principaux enjeux à venir.

Les dettes passées se sont avérées un problème épineux. En cédant une dette historique à une entreprise publique séparée, la JNR Settlement Corporation (JNRSC), le gouvernement a entrepris de dégager les chemins de fer de cette dette, afin qu'ils puissent évoluer dans un environnement commercial et aussi pour faciliter leur privatisation.

Les terrains dont JNR était propriétaire dans les zones urbaines et le matériel excédentaire devaient être vendus pour rembourser les dettes des chemins de fer. Toutefois, l'augmentation rapide du prix des terrains dans les quartiers d'affaires au centre de Tokyo et dans les plus grandes villes dans les années 1980 a conduit le gouvernement à suspendre les ventes de terrains par peur d'alimenter l'inflation. JNRSC a été incapable de se dessaisir des terrains comme prévu, l'espoir mis sur les terrains s'est envolé et les dettes ont augmenté au lieu d'être remboursées.

En 1998, la Diète (le Parlement) a adopté une Loi sur l'aliénation des dettes et obligations de JNRSC. Cette loi a entraîné la dissolution de JNRSC et la cession de la plus grande partie de ses 27.7 mille milliards de yen (209 milliards de dollars) de dettes au compte général de l'État (23.5 mille milliards de yen – une taxe de 0.82 yen sur la vente de chaque cigarette a été instituée dans le cadre du système mis en place pour le remboursement de la dette conservée par l'État).

Conformément à la loi, la JRCC (Japan Railway Construction Public Corporation) a repris l'essentiel des 4.3 mille milliards de yen de dettes liées aux retraites, qui devaient être remboursées par la vente de biens immobiliers, d'actions JRCC et des subventions publiques.

La Loi a par ailleurs contraint les entreprises JR à participer au remboursement d'une partie des dettes de JNRSC liées aux salariés des entreprises JR. Ces dettes provenaient de l'absorption de l'ancienne caisse de retraite JR Group Mutual Aid Association dans le régime de prévoyance d'entreprise national en 1997 (prestations et cotisations différaient d'un système à l'autre). Les entreprises JR décidèrent de payer leur tribut (qui totalisait 177 milliards de yen) avant la fin de l'année fiscale 1998. Sur cette somme, JR Freight était redevable de 13.1 milliards de yen, ce qui pourrait avoir une incidence considérable sur sa rentabilité dans les difficiles circonstances actuelles. Parallèlement toutefois, la loi l'autorise à bénéficier d'un prêt sans intérêts de JRCC pour couvrir ces coûts.

Un effondrement boursier a différé la privatisation des entreprises ferroviaires JR mais le JNRSC et le JRCC ont vendu plus de la moitié des actions de la société. JRCC détient actuellement la totalité des actions de la société JR Freight. La politique du ministère des Transports consiste toutefois à poursuivre la privatisation complète de toutes les entreprises JR, ce qui est par ailleurs l'objectif final de la réforme lancée en 1987. Le ministère des Transports a organisé en octobre 1998 une Table ronde réunissant, sous la direction du ministère, la direction de JR Freight et des experts externes, en vue d'examiner les problèmes posés par la privatisation complète de JR Freight et avec pour mission de définir les étapes vers une privatisation pleine et entière de l'entreprise.

Notes

1. European Railway Comparisons, rapport de l'Institute of Transport Studies, Université de Leeds, pour le British Railways Board, 1994.
2. Proposition de directive concernant l'intégration des systèmes de transport ferroviaire conventionnel, COM(1999)617.
3. Source : *Structure of the European Railway Industry*, Mercer Management Consulting, décembre 1996, préparé pour la DG IV, analyse de Mercer en utilisant des données de l'UIC.
4. Source : UIC.
5. Source : *European Railways Performance Indicators*, rapport pour la DGVII de la Commission européenne, Booz Allen Hamilton, juillet 1999.
6. « La Commission insiste néanmoins sur l'importance que revêt l'ouverture complète du marché des services de transport ferroviaire, tant pour les voyageurs que pour le fret. Elle poursuivra par conséquent l'examen de cette question et conserve comme objectif final la libéralisation totale du marché. » Note explicative, paragraphe 6, projet de révision de la Directive 91/440/EEC, Bruxelles 24.11.1999.
7. DB Cargo, communiqué de presse, 18/12/98.
8. *Railways : Structure, Regulation and Competition Policy*, Table Ronde OCDE sur la politique en matière de concurrence, 1998.
9. Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires, COM(96)421.
10. Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures, COM(98)466.
11. Proposition de directive du Conseil concernant la tarification de l'infrastructure ferroviaire, COM(98)480.
12. Paragraphe 70 de l'exposé des motifs précédant la proposition contenue dans COM(1998)480.
13. Qui fait maintenant partie de ce qu'il est convenu d'appeler le « paquet ferroviaire », COM(99)616.
14. *An Examination of Rail Infrastructure Charges*, Rapport pour la DGVII de la Commission européenne, mai 1998.
15. Source : la plupart des chiffres cités dans ce chapitre proviennent du Plan d'entreprise 1998 de CD.
16. Source : *Railway Gazette International*, juillet 1999 : CD in Search of Commercial Freedom.
17. Source : Département du transport de marchandises de CD.
18. Peu d'entreprises de chemin de fer présentent un écart aussi large entre les valeurs d'origine et les valeurs de remplacement.
19. *The future of freight traffic on DB AG*, R. Heinich, in *Rail International*, mars 1996.
20. *Rail Business Report*, Banque mondiale, 1996.
21. *DB AG track allocation and access*, J. Berg, DBAG, in *Rail International*, octobre 1996.
22. *DB AG track allocation and access*, J. Berg, DBAG, in *Rail International*, octobre 1996.
23. *The German Railway Market in Transition- is there a Need for Regulation ?* H. Linke, German Institute for Economic Research (DIW), 1998.
24. *DB prepares for stage two of reform*, dans *International Railway Journal*, juin 1998.
25. *The Separation of Rail Track from Train Operations*, P. Bowers, University of Edinburgh Management School, 1995.
26. *Access pricing in the German Railway System : Are the track charges cost covering ?* H. Link, Institut allemand de la recherche économique (DIW), 1997 - Document présenté à la cinquième conférence internationale sur la concurrence et le régime de propriété dans les transports de voyageurs par voie de terre.
27. *DB unveils revised access charges*, site web de *Railway Gazette International*, juin 1998.
28. *Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures*, COM(98)0466.
29. *Rail Reform puts DB on Track to recovery*, COM(98)0466.
30. *Rail Privatisation, Britain and Germany compared*, C Hass-Blau, Anglo-German Foundation, 1998.

31. *Source* : Statistiques de PKP.
32. *Source* : Programme de restructuration de PKP – document de réflexion destiné au Conseil des ministres, ministère des Transports, 1999.
33. *Source* : Programme de restructuration de PKP – document de réflexion destiné au Conseil des ministres, ministère des Transports, 1999.
34. *Source* : Railway Gazette International, juillet 1999 : PKP *poised to take the privatisation plunge*.
35. Rail Business Report, 1999 : Railway restructuring moves to Eastern Europe, L. Thompson (Banque mondiale) et V. Olievschi (Caile Ferate Romane).
36. *The Reshaping of British Railways*, British Railways Board, 1963.
37. La clôture de l'exercice financier intervient au 31 mars.
38. *Transport Statistics Great-Britain*, Department of Transport 1993, exprimée en tonnes-kilomètres.
39. *Britain's Railways : A New Era*, Department of Transport, 1994.
40. Les états financiers de BR pour 1993-94 font apparaître des marges de 20 % sur le transport de marchandises par trains complets (bénéfice d'exploitation divisé par le chiffre d'affaires).
41. *The Privatisation of Britain's Railways*, John Welsby and Alan Nichols, *Journal of Transport Economics and Policy*, janvier 1999.
42. Les autres entreprises fournissent leurs propres wagons et l'une d'entre elles ses propres locomotives, mais ce ne sont pas des exploitants et les conducteurs sont fournis par EW&S ou Freightliner.
43. *Resurgence of Rail – Prospects for European passenger and freight transport*, M. Taylor, Financial Times Automotive, octobre 1996.
44. Cette liste s'inspire de *Rail Privatisation : Progress, Players and the Future*, W. Bradshaw et M. Aveline, OXERA, 1996.
45. *Promotion of Rail Freight*, Railtrack, avril 1997.
46. *The Potential for Rail Freight*, NERA, septembre 1997.
47. *Regulatory Objectives for Rail Freight*, Office of the Rail Regulator, 1997.
48. Cela sous-entend que l'autorité de réglementation ne considère pas que des mesures discriminatoires en matière d'établissement des prix pour les services de fret ferroviaire soient souhaitables ou nécessaires, étant donné qu'en Grande-Bretagne, les marchandises ne supportent aucune des charges des coûts fixes d'infrastructure des chemins de fer à intégration verticale.
49. *Framework for the Approval of Railtrack's Track Access Charges for Freight Services*, Office of the Rail Regulator, 1995.
50. Railtrack a récemment indiqué à plusieurs reprises ne pas gagner d'argent avec l'activité « marchandises ».
51. *The Timetabling of the Railtrack Network, a Policy Statement*, Office of the Rail Regulator, 1998.
52. *Transport Statistics, Great-Britain*, Department for the Environment, Transport and the Regions, 1998. Les chiffres se rapportent aux exercices clôturés le 31 mars.
53. *Source* : Railtrack. Les données en tonnes-kilomètres brutes (et non nettes, comme dans *Transport Statistics, Great-Britain*) montrent qu'entre 1995-96 et 1997-98, si le trafic international s'est accru de 39 % et le trafic intermodal de 20 %, le trafic marchandises a globalement augmenté de 15 %.
54. Rail Freight Group a suggéré qu'une certaine partie des équipements soit réservée sur les lignes disposant actuellement d'équipements de réserve. *Modern Railways*, décembre 1998, page 793.
55. *A New Deal for Transport*, Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998.
56. La SRA engloberait l'OPRAF (Office of Passenger Rail Franchising) institué en vertu de la loi de 1993.
57. *Source* : Railtrack Annual Report and Accounts, 1996/7 et 1997/98.
58. *Slow start to tripling freight*, *Modern Railways*, page 713, novembre 1998.
59. *Railroad Facts*, 1998, Association of American Railroads (AAR).
60. Les chemins de fer de catégorie I sont définis comme ceux dont les recettes sont supérieures à 250 millions de dollars US, suivant les prix de 1993. Les chemins de fer régionaux sont ceux qui exploitent plus de 560 kilomètres de voies ou dont les recettes dépassent 40 millions d'USD. Tous les autres sont des chemins de fer locaux.
61. Chiffres exprimés en tonnes-kilomètres, en incluant les pipelines.
62. Document provisoire, *The Sources, Benefits, and Necessity of Aggressive Railroad Capital Investment*, AAR, décembre 1998.
63. Document provisoire, *The Sources, Benefits, and Necessity of Aggressive Railroad Capital Investment*, AAR, décembre 1998.
64. Document provisoire, *The Sources, Benefits, and Necessity of Aggressive Railroad Capital Investment*, AAR, décembre 1998.
65. *Railway Gazette International*, novembre 1998, « America's small railroads are not waiting for the millenium ».

66. Une étude de l'ICC et de la Federal Railroad Administration a montré que la satisfaction des chargeurs s'est considérablement améliorée après qu'ils eurent choisi de s'adresser à de petites entreprises. *Source* : « A Survey of Shipper Satisfaction with Service and Rates of Shortline and Regional Railroads », 1989.
67. Kopicki et Thompson, « Best Methods of Railway Restructuring and Privatisation », Banque mondiale.
68. Définies comme les entreprises dont les recettes dépassent 250 millions d'USD par an, aux prix de 1993.
69. *Railway Gazette International*, novembre 1998, *Merger game is nearly over*.
70. En tonnes-kilomètres par salarié. *Source* : AAR, *Railroad Facts*, 1998.
71. En tonnes-kilomètres par salarié. *Source* : AAR, *Railroad Facts*, 1998.
72. Comptes nationaux, vol. 1, principaux agrégats, 1960-1996, OCDE, Paris, 1998.
73. Comptes nationaux, vol. 1, principaux agrégats, 1960-1996, OCDE, Paris, 1998.
74. Le retour sur investissement moyen a chuté jusqu'à 1 % en 1975. *Source* : *Railroad Facts*, différentes années.
75. *Source* : AAR, *Railroad Facts*, 1998.
76. *Mercer Management Consulting Verified Statement to STB*, 25/3/98, à partir de données de *Railroad Facts*, 1997 et du *Statistical Abstract of the United-States* (condensé des statistiques des États-Unis), 1997.
77. Chapin et Schmidt, *Do mergers improve efficiency ?* – *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 33, 1999.
78. Pour une description de cette technique, se reporter à la section sur la productivité.
79. *Source* : AAR, *Railroad Facts*, 1998, à partir de l'évaluation des "revenus adéquats" par le STB.
80. La baisse semble s'être stabilisée (bien que le nombre d'actifs continue à diminuer légèrement) et l'industrie ferroviaire recommence à recruter. *Source* : Ted Krohn, *The Railway Industry in the USA*, dans *Railways : Structure, Regulation and Competition Policy*, Comité du droit et de la politique de la concurrence, quinzième table ronde, OCDE, Paris, 1998 (DAFFE/CLP(98)1).
81. Longueur du réseau sans les voies de garage, les embranchements et les voies multiples.
82. Site Web du STB – *Notice of public hearing on major rail consolidation*, 24/01/2000.
83. *Tendances ferroviaires*, 1998, L'Association des chemins de fer du Canada.
84. *The Total factor Productivity of Canadian Railways, 1956-91*, Tretheway M. *et al.*, Centre for Transport Studies, University of British Columbia (UBC).
85. *Document d'information – Droits de circulation*, Loi de 1996 sur les transports au Canada.
86. *Document d'information – Droits de circulation*, Loi de 1996 sur les transports au Canada.
87. De manière similaire, la productivité totale des facteurs a augmenté de 2.7 % par an entre 1981 et 1991, mais elle est encore environ 50 % supérieure dans les entreprises ferroviaires des États-Unis. *Source* : (UBC) *Report on railway performance*, 1994, cité dans « Le rail canadien sous l'angle de la productivité », Association des chemins de fer du Canada, avril 1998.
88. *Tendances ferroviaires*, 1998, L'Association des chemins de fer du Canada.
89. Mercer.
90. Rendement économique du secteur ferroviaire, site web de Transports Canada, consultation du 4 décembre 1998.
91. *Tendances ferroviaires*, 1998, L'Association des chemins de fer du Canada.
92. *Les transports au Canada*, rapport annuel de Transports Canada, 1997.
93. *Canadian Railways Feature*, article de l'Association des chemins de fer du Canada pour l'édition de mars 1999 de *Railway Gazette International*.
94. *Canadian Railways Feature*, article de l'Association des chemins de fer du Canada pour l'édition de mars 1999 de *Railway Gazette International*.
95. Étude IBI, 1997, citée dans *Le rail canadien vu sous l'angle de la productivité*, Association des chemins de fer du Canada, avril 1998.
96. *Canadian Railways Feature*, Étude IBI, 1997, citée dans *Le rail canadien vu sous l'angle de la productivité*, Association des chemins de fer du Canada, avril 1998.
97. *Source* : Australasian Railway Association – Fiche technique n° 6, consultée sur le site Internet de l'Association le 15 décembre 1998. Il existe également des lignes qui desservent des mines privées (empruntées essentiellement par des minéraliers transportant du minerai de fer, situées dans la partie nord-ouest de l'Australie), mais celles-ci peuvent être considérées comme faisant partie intégrante des exploitations minières.
98. *Source* : *Performance of Government Trading Enterprises, 1991/2 to 1996/7*, Commonwealth Government, 1998.
99. *Rail freight efficiency and competitiveness in Australia*, *Transport Review*, 1998, volume 18.
100. Nous employons le terme « État » pour désigner aussi bien les États proprement dits que les Territoires.

101. 1 dollar australien = 0.64 dollar américain de janvier 1999.
102. *Railways : Structure, Regulation and Competition Policy*, Quinzième Table ronde du Comité du droit et de la politique de la concurrence, OCDE.
103. L'homologation, délivrée par le ministère fédéral des Transports, est une forme d'octroi de licence fondée principalement sur des considérations de sécurité.
104. En fait, la loi sur les pratiques commerciales ne s'applique qu'aux infrastructures « d'importance nationale ». Pour déterminer les infrastructures relevant de cette appellation, il existe une série de critères tels que : la taille de l'installation, son importance pour les échanges, pour l'économie nationale, etc. Certaines voies qui ne franchissent pas les limites d'un État ont néanmoins été jugées d'importance nationale dans les recommandations du NCC. Par exemple, en Nouvelle-Galles du Sud, dans la Hunter Valley, il existe une voie intra-État qui dessert des mines de charbon.
105. *Rail Reform*, site Internet du ministère des Transports, consultation du 15 octobre 1998.
106. Comme indiqué dans *Rail Transport*, Commission de l'industrie, 1994.
107. *The Australian Black Coal Industry*, Rapport d'enquête n° 1 de la Commission de l'industrie, juillet 1998.
108. *Source : Performance of Government Trading Enterprises. The Australian Black Coal Industry*, Rapport d'enquête n° 1 de la Commission de l'industrie, juillet 1998.
109. Les résultats d'exploitation avant impôts sont passés d'un déficit de 700 millions \$A en 1991/92 à un bénéfice de 600 millions \$A en 1993/94. La situation s'est à nouveau dégradée jusqu'en 1995/6 (déficit de 700 millions \$A) mais s'est redressée en 1996/7 (bénéfices de 400 millions \$A). *The Australian Black Coal Industry*, Rapport d'enquête n° 1 de la Commission de l'industrie, juillet 1998.
110. *Submissions to Productivity Commission Inquiry into Progress in Rail Reform*, ARTC, 1998 ; Rapport annuel du NCC, 1998.
111. *Submissions to Productivity Commission Inquiry into Progress in Rail Reform*, ARTC, 1998.
112. *Submissions to Productivity Commission Inquiry into Progress in Rail Reform*, ARTC, 1998.
113. *Inquiry into Progress in Rail Reform, Issues Paper*, Commission de la productivité, août 1998.
114. *Sources* : ministère des Transports ; Yukihide Okano, président de la Japan Society of Transportation Economics, in *Japan Railway and Transport Review*, juin 1994 ; *International Railway Journal*, novembre 1998.

PERFORMANCES DES CHEMINS DE FER

Performances des chemins de fer

Mesurer les performances des chemins de fer n'est pas chose aisée. En effet, ils génèrent une multiplicité d'extrants (transports de qualités diverses entre diverses origines et destinations à différentes périodes de la journée, de la semaine ou de l'année), à partir d'une multiplicité d'intrants, auxquels sont associés des coûts liés et d'importantes économies d'échelle et de gamme. De plus, leurs performances sont fortement influencées par la géographie de la région dans laquelle ils opèrent (déclivités, distances entre marchés). Des problèmes se posent donc pour l'interprétation de tout un ensemble d'indicateurs des résultats d'exploitation, des performances commerciales ou financières.

La multiplicité des extrants est un problème lorsque les différents produits ont des caractéristiques de coût très différentes et que le trafic les concernant augmente ou baisse à des rythmes différents. Le fait de ne pas différencier des trafics dont les coûts sont très différents peut entraîner d'importantes distorsions. Ainsi, l'augmentation rapide de productivité des wagons de marchandises de British Rail dans les années 1980 est liée en partie au déclin puis à la suppression des mouvements de trafic par wagons isolés au profit des mouvements par trains complets.

Le trafic marchandises est particulièrement complexe car il n'a pas d'unité de mesure homogène. Le coût de transport d'une tonne de marchandises peut varier grandement selon qu'il s'agit d'un produit compact ou non (le nombre de tonnes que peut contenir un wagon isolé étant beaucoup plus important pour un produit compact que pour un produit qui ne l'est pas). Les kilomètres de wagons chargés pourrait être une meilleure unité de mesure que les tonnes-kilomètres et il peut s'avérer nécessaire d'établir des distinctions entre trafic par train complet, par wagon complet, par conteneur et trafic intermodal. Lorsque l'on prend comme unité de mesure les tonnes-kilomètres, il est important d'établir une distinction suivant les biens transportés ; ainsi, un chemin de fer où le transport de charbon est en déclin et le trafic intermodal en croissance rapide, affichera presque certainement une baisse de productivité si l'on prend les tonnes-kilomètres comme unité de mesure.

Les coûts liés posent un problème particulier. Une ligne à voie unique peut acheminer à la fois les trafics voyageurs et marchandises, un train de voyageurs peut transporter des passagers de première et de seconde et un train de marchandises peut transporter des cargaisons diverses. Dans ces conditions, seuls certains coûts peuvent être attribués spécifiquement à l'une ou l'autre des formes de trafic ; les coûts restants sont liés. Il s'ensuit que les chemins de fer sont généralement caractérisés par des économies de gamme. Autrement dit, les coûts sont moindres si une seule et même entreprise assure divers types de trafic que si chaque produit distinct devait être transporté par une entreprise différente. De plus, la plupart des indications semblent indiquer que les chemins de fer bénéficient d'économies liées à la densité du trafic. Le fait de faire passer plus de trafic sur un même itinéraire réduit en général les coûts unitaires, sauf si cet itinéraire est déjà fortement encombré.

Il s'ensuit que d'apparentes augmentations de productivité peuvent être causées par la diversification dans de nouveaux produits ou par une augmentation de la densité du trafic plutôt que par des gains d'efficience dans l'exécution de tâches données.

La valeur des comparaisons des chemins de fer à l'échelle internationale dépend par ailleurs des similarités et des différences entre les réseaux comparés. Ainsi Preston¹ a constaté des rendements très élevés avec l'augmentation de la densité du trafic sur des chemins de fer à faible densité de trafic, tels que ceux d'Irlande, de Finlande, de Norvège et de Suède, alors que les deux réseaux ferroviaires au trafic le plus dense parmi les réseaux examinés, ceux de la Suisse et des Pays-Bas, affichaient des rendements négatifs avec l'augmentation de la densité du trafic. De manière similaire, les petits chemins de fer tels que ceux d'Irlande, du Danemark et des Pays-Bas, enregistraient une forte croissance des rendements d'échelle, alors qu'ils étaient négatifs pour les grands chemins de fer européens, tels que ceux de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne.

Mesures partielles de productivité pour les chemins de fer communautaires²

Les critères le plus communément utilisés pour comparer les performances des chemins de fer, à la fois dans le temps et à l'échelle internationale, sont les MPP (Mesures Partielles de Productivité). Les MPP mettent en relation les extrants d'une entreprise avec un intrant particulier, par exemple les unités de trafic avec les trains-kilomètres (facteurs de charge). Elles sont faciles à calculer, faciles à comprendre et n'exigent pas beaucoup de données.

Tableau 13. Principaux indicateurs pour l'évaluation des performances

Domaine de mesure	Indicateurs
1. Exploitation	1.1 Train-kilomètres/personnel (personnel direct) 1.2 Véhicule-kilomètres/an (par type de véhicule) 1.3 Train-kilomètres par kilomètre de voies
2. Commerce	2.1 Part de marché 2.2 Chargement moyen du train 2.3 Longueur moyenne du trajet
3. Finances	3.1 Coût total par train-kilomètre 3.2 Rentrées par unité de trafic 3.3 Recettes/coûts

Les indicateurs financiers pour les chemins de fer de certains États Membres européens sont indiqués dans le tableau 14.

Tableau 14. Indicateurs financiers pour certains chemins de fer européens

Pays	Coûts d'exploitation /train kilomètres (livres sterling)			Rentrées/Unités de trafic (pence)			Recettes/Coûts (Récupération des coûts)		
	1994	1997	Moyenne 1989-94	1994	1997	Moyenne 1989-94	1994	1997	Moyenne 1989-94
Autriche	14.2	14.5	14.8	3.3	3.3	3.4	0.38	0.39	0.40
Belgique	23.7	17.2	20.7	3.1	3.3	3.0	0.21	0.30	0.24
France	15.7	22.0	16.3	3.5	3.4	3.5	0.50	0.35	0.51
Allemagne	8.6	10.1	n.d.	5.0	4.8	n.d.	0.89 ¹	0.74	0.50
UK	17.5	n.d.	11.2	6.0	n.d.	6.1	n.d.	n.d.	0.70
Italie	19.0	17.6	26.8	3.8	2.3	3.0	0.44	0.29	0.26
Pays-Bas	9.2	14.4	8.78	3.4	4.0	3.2	0.54	0.41	0.50
Portugal	10.4	7.5	12.0	1.9	2.0	2.1	0.37	0.37	0.37
Espagne	11.5	10.2	12.7	2.8	2.5	2.8	0.36	0.44	0.35
Suède	13.2	10.2	11.2	2.2	2.6	2.3	0.42	0.51	0.54
Suisse	14.0	n.d.	13.3	3.9	n.d.	3.9	0.46	n.d.	0.48

n.d. Données non disponibles.

1. Ce chiffre semble indiquer que la restructuration des chemins de fer allemands a entraîné un changement dans la définition de ses coûts et de ses recettes. Cela rend la comparaison avec les autres pays très difficile.

Source : Institute for Transport Studies, Université de Leeds, analyse fondée sur des données de l'UIC.

Le tableau 14 montre qu'il existe de grandes variations dans les niveaux des indicateurs financiers. Ainsi, les ratios de récupération des coûts (moyenne 1989-94) pour les chemins de fer européens varient :

- De 0.24 pour la Belgique et 0.26 pour l'Italie.
- A 0.54 pour les Pays-Bas et 0.70 pour le Royaume-Uni.

Il en ressort que malgré les gains de productivité, il devrait exister des possibilités considérables d'amélioration des performances financières des chemins de fer de nombreux pays européens, de manière à les rapprocher du niveau des chemins de fer les plus performants.

La principale source de données pour les comparaisons des chemins de fer à l'échelon international sont les statistiques internationales publiées chaque année par l'UIC (Union Internationale des Chemins de fer) mais même dans ce cas, il existe d'importants problèmes de comparabilité des données. Par ailleurs, la fragmentation du secteur ferroviaire fait que, dans certains pays, les données sont moins complètes.

Analyse de la productivité totale des facteurs et comparaisons internationales de la productivité

Les PPM ne donnent pas une mesure complète de la production économique. Les augmentations de productivité d'un extrant se produisant souvent au détriment d'une baisse de productivité d'autres intrants, cela rend complexe les comparaisons entre différentes entreprises. C'est en raison de ces insuffisances qu'ont été élaborées les mesures de la productivité totale des facteurs. Diverses méthodes ont été imaginées pour additionner différents intrants et extrants et déduire une mesure unique des extrants par intrant.

L'Australian Productivity Commission (APC) a utilisé la technique DEA (Data Envelopment Analysis) sur la base a) de l'extrant tonnes-kilomètres nettes transportées et b) des intrants longueur de voie, nombre de locomotives, nombre de wagons et nombre de salariés. La démarche de l'APC a consisté à :

- Identifier les groupes de chemins de fer avec des profils similaires par la structure des intrants utilisés.
- Comparer les chemins de fer avec des structures similaires aux meilleurs chemins de fer du groupe.
- Donner au meilleur chemin de fer de chaque groupe la note d'efficacité 1 et à chacun des autres chemins de fer du groupe une note de 0 à 1 suivant la différence qui les sépare du meilleur. Par conséquent, plus l'indicateur est proche de 1, plus le chemin de fer est tenu pour efficace.

L'APC a analysé les performances du transport ferroviaire de marchandises en Australie, aux États-Unis et au Canada³. Ces chemins de fer ont été sélectionnés parce qu'ils sont considérés comme les plus performants au monde et que l'on dispose de données appropriées à leur sujet. Il faut accorder une plus grande confiance aux différences révélées par les séries chronologiques concernant un même pays qu'aux comparaisons entre pays, du fait de l'incidence des écarts dans la composition du trafic, sa densité, la qualité des voies et la situation géographique et topographique. Les résultats de cette analyse sont indiqués dans le graphique 9⁴.

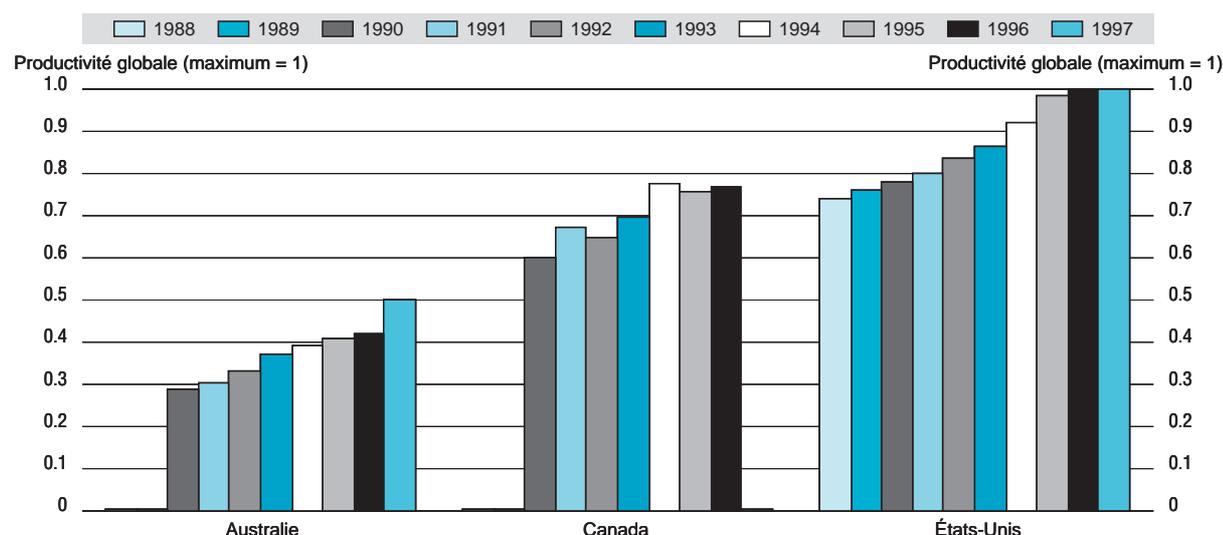
Les résultats de l'analyse mettent sans équivoque en évidence une amélioration des performances des chemins de fer de chaque pays sur la période qui débute en 1990 et confirment la perception largement répandue selon laquelle les chemins de fer des États-Unis sont plus efficaces que les autres transports ferroviaires de marchandises. Ces résultats semblent par ailleurs indiquer que la différence d'efficacité vient en grande partie de l'échelle des opérations, plutôt que de différences sur le plan de l'efficacité technique.

Les écarts de productivité peuvent s'expliquer en partie par des différences dans la taille des réseaux ainsi que dans la distance de transport type et la charge à l'essieu :

- Les chemins de fer des États-Unis transportent chaque année 35 fois plus de t-km de fret que les chemins de fer australiens. L'activité de fret au Canada est 4 fois plus importante qu'en Australie.
- Pour le charbon, la distance de transport type en Australie est de 135 à 250 km alors qu'elle est de 600 à 1 300 km aux États-Unis et de 1 100 km au Canada.
- Les charges maximales par essieu sont de 32 à 35 tonnes aux États-Unis, alors qu'elles sont de seulement 22 tonnes en Australie.

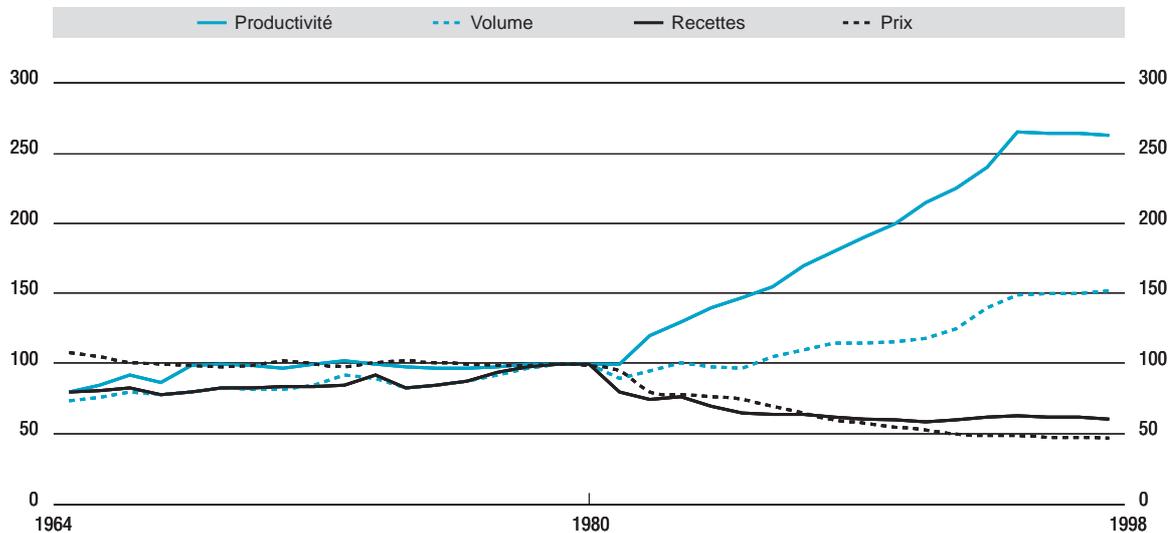
Si les économies d'échelle découlent en partie de caractéristiques commerciales et géographiques, elles résultent essentiellement de la liberté qui a été laissée ces vingt dernières années au secteur ferroviaire de catégorie 1 des États-Unis de se restructurer par des fusions et par l'abandon de lignes secondaires.

Graphique 9. Chiffres prévisionnels de la productivité des réseaux nationaux de transport ferroviaire de marchandises dans les années 1990



Source : Progress in Rail Reform, rapport préliminaire, Productivity Commission 1999, Ausinfo, Canberra.

Graphique 10. Performance des principaux chemins de fer, aux États-Unis, 1964-1998



Notes : Indice 1981 = 100. Le Staggers Act a été adopté en octobre 1980.

Productivité = Tonnes-miles payantes, rapportées à l'indice, divisées par les dépenses d'exploitation en dollars constants, déduction faite des redevances spéciales.

Volume = Tonnes-miles payantes rapportées à l'indice.

Recettes = Recettes d'exploitation en dollars constants rapportées à l'indice.

Prix = Recettes de fret, en dollars constants, rapportées à l'indice, par tonne-mile payante.

Source : Association of American Railroads (AAR).

Les tendances aux États-Unis sont indiquées de façon plus détaillée dans le graphique 10. Avant 1980, le transport ferroviaire de marchandises a traversé une période de stagnation de la productivité et de recul de la rentabilité. Toutefois, depuis 1980, on observe un retournement de cette industrie, en partie sous l'effet d'investissements massifs. Entre 1980 et 1997, la productivité a augmenté de plus de 150 %.

Les gains de productivité peuvent se répercuter de trois manières :

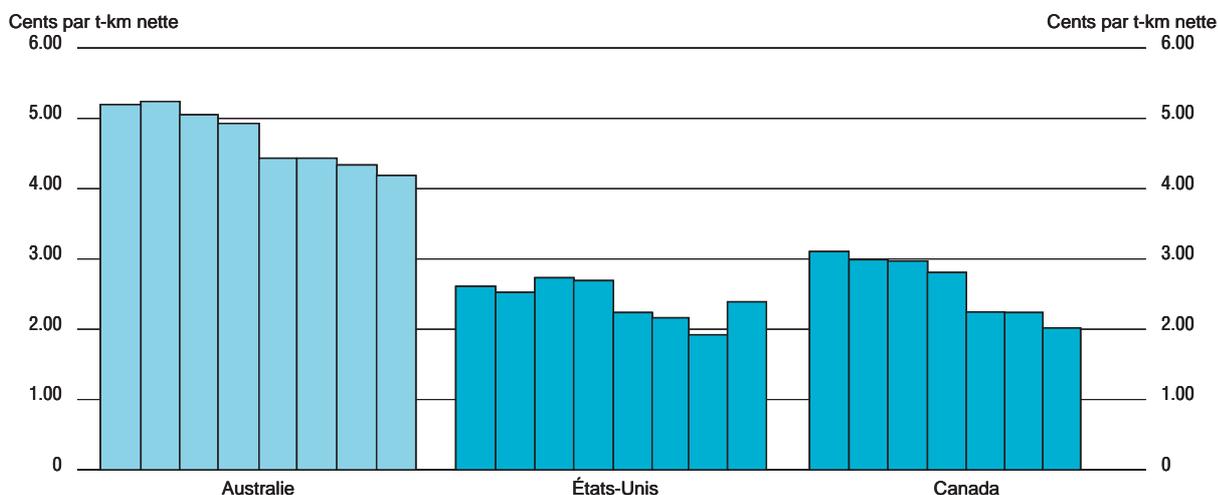
- Gains pour les clients par des prix plus bas et/ou des services de meilleure qualité.
- Gains pour les actionnaires par un meilleur rendement des investissements (entraînant de meilleurs résultats financiers pour les propriétaires privés ou publics de chemins de fer).
- Gains pour la main-d'œuvre par une meilleure rémunération.

Tarifs de fret

Les comparaisons des tarifs de fret à l'échelle internationale dans les années 1990, tirées encore une fois des travaux de l'APC, font apparaître une situation légèrement différente par rapport aux changements de productivité (voir graphique 11). Alors que les États-Unis connaissent les tarifs les plus bas sur l'ensemble de la décennie, le Canada affiche les baisses de tarifs les plus fortes (30 %), ceux-ci se situant même en dessous des niveaux aux États-Unis en 1997, en grande partie en raison de la dépréciation du dollar canadien. Si l'Australie connaît également des améliorations sensibles, elle demeure toutefois bien au-dessus des tarifs de l'Amérique du Nord pour le prix de la tonne-kilomètre nette.

Les différences de tarifs en valeur absolue s'expliquent en partie par la dimension des réseaux ferroviaires. Les chemins de fer des États-Unis transportent chaque année 35 fois plus de t-km de fret que les chemins de fer australiens. L'activité de fret au Canada est 4 fois plus importante qu'en Australie. Les distances de transport ont aussi un rôle important. Pour le charbon par exemple, la distance de transport type en Australie est de 135 à 250 km alors qu'elle est de 600 à 1 300 km aux États-Unis et de 1 100 km au Canada. Les caractéristiques de l'infrastructure jouent également un rôle. Si les charges par essieu sont de 32 à 35 tonnes aux États-Unis, elles sont limitées à seulement 22 tonnes en Australie.

Graphique 11. Tarifs réels du fret international 1990-97 (dollars australiens)

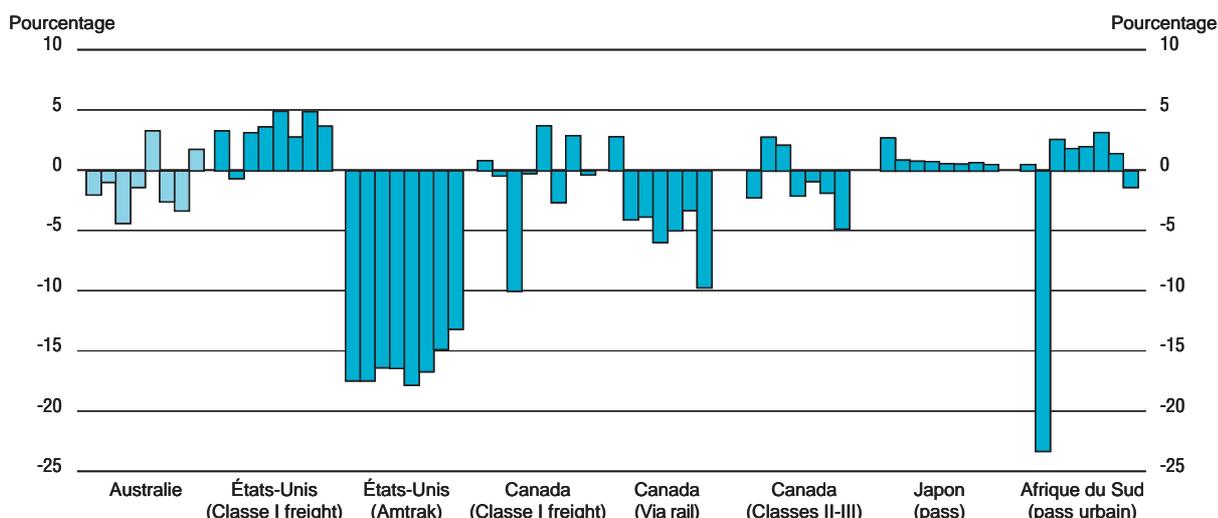


Source : Progress in Rail Reform, rapport préliminaire, Productivity Commission 1999, Ausinfo, Canberra.

Rendement des actifs

Les données sur le rendement des actifs investis résultant de l'analyse de l'APC font apparaître des rendements faibles et fluctuants sur l'ensemble de ces trois marchés (voir le graphique 12). Les meilleurs résultats sont ceux des États-Unis, où les chemins de fer de catégorie 1 présentent des rendements de 3 à 5 % toutes les années sauf une entre 1990 et 1997⁵. Cela est toutefois bien en deçà des taux de rendement que l'on peut obtenir par des investissements dans la plupart des autres secteurs de l'économie des États-Unis et constitue donc à long terme une menace pour la viabilité des chemins de fer de transport ferroviaire dans ce pays.

Graphique 12. Taux de rendement des actifs par pays, ventilés par service 1990-97



Source : Progress in Rail Reform, rapport préliminaire, Productivity Commission 1999, Ausinfo, Canberra.

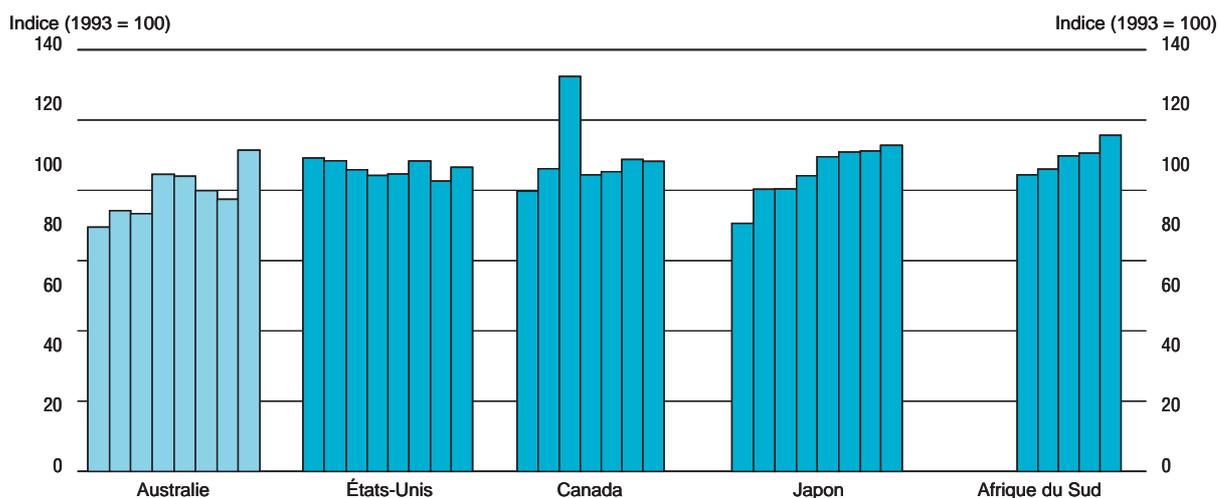
Les résultats pour le Canada et l'Australie font apparaître des taux de rendement encore plus faibles et souvent des valeurs négatives. Dans tous les cas, celles-ci peuvent s'expliquer par des circonstances exceptionnelles – ainsi le Canada a souffert en 1992 d'une faiblesse générale de l'économie et de conflits du travail dans l'industrie minière. Les postes de dépenses exceptionnels les plus fréquents concernent le financement des plans de licenciement. Les résultats pour l'Australie ne sont pas directement comparables avec ceux des autres chemins de fer, car ils incluent les services voyageurs et pourraient présenter de meilleurs taux de rendement si les résultats du trafic voyageurs étaient exclus.

On peut conclure de manière générale que même pour les réseaux ferroviaires les plus performants de l'OCDE, les taux de rendement sont trop faibles pour garantir des investissements suffisants dans le secteur ferroviaire afin d'assurer sa croissance ou même sa stabilité à long terme.

Rémunération du travail

Il n'est pas aisé de réunir des données comparatives sur les taux détaillés de rémunération du personnel ferroviaire, des éléments tels que les cotisations de retraite étant soumis à des régimes très divers à l'échelle internationale. Si, dans certains pays, l'État prend à son compte toutes les cotisations, les entreprises les prennent en partie à leur charge dans d'autres. C'est pourquoi l'APC utilise les coûts de main-d'œuvre (coûts moyens par employé) comme un indicateur grossier de rémunération et présente des données destinées à analyser l'évolution dans le temps plutôt que des comparaisons statiques entre pays. Les indices temporels obtenus par l'APC pour chaque pays, sans conversion monétaire, sont reproduits sur le graphique 13.

Graphique 13. **Indice des coûts réels moyens de main-d'œuvre par pays de 1990 à 1997**



Source : Progress in Rail Reform, rapport préliminaire, Productivity Commission 1999, Ausinfo, Canberra.

Le graphique 13 montre que les coûts de main-d'œuvre sont restés remarquablement stables pour les chemins de fer de catégorie I aux États-Unis dans les années 1990. Au Canada, ces coûts unitaires ont augmenté de 11 %, la forte augmentation de 1992 étant essentiellement due à l'accroissement des indemnités versées en liaison avec une restructuration des effectifs. En Australie, ils ont grimpé de 31 % entre 1990 et 1997. Cette évolution est due à un large éventail de facteurs, comme l'évolution de la composition des effectifs consécutive à l'introduction de la sous-traitance.

Notes

1. Preston, J. *The economics of British rail privatisation*, Transport Reviews 16(1)1-21, 1996.
2. L'analyse des mesures partielles de productivité et les paragraphes qui précèdent s'inspirent de C. Nash, *Benchmarking of European railways - an assessment of current data and recommended indicators*, document préparé pour la Conférence de la CEMT/CE sur les méthodes d'analyses comparatives dans les transports, novembre 1999.
3. Les chemins de fer étudiés en Australie comprennent le réseau inter-États et les chemins de fer de chaque État – ce qui exclut les chemins de fer miniers exploités par les sociétés minières mais inclut les lignes transportant le charbon dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud et le Queensland. En Amérique du Nord, l'étude a porté sur les chemins de fer de catégorie I des États-Unis et sur tous les transporteurs ferroviaires de marchandises du Canada.
4. L'APC se propose de compléter et élargir l'analyse de manière à couvrir le Japon, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et 16 pays européens.
5. Ces chiffres sont ceux du rendement des actifs et non ceux (plus élevés) cités dans le chapitre sur les États-Unis qui portent sur le rendement du capital social.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2001 01 2 P) ISBN 92-821-2272-7 – n° 51604 2001