



CONFERENCE EUROPEENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS  
CONSEIL DES MINISTRES

Conseil des Ministres

LA REFORME FERROVIAIRE

**Synthèse des principales questions concernant la réforme de la réglementation et le développement des marchés du transport ferroviaire de marchandises**

*Les Ministres ont pris note de ce document lors de leur Session à Prague les 30 et 31 mai 2000.*

*Le rapport complet sera publié dans le courant de l'année 2000.*

92440

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## QUESTIONS CLES A DEBATE

L'enjeu de la réforme de la réglementation du transport ferroviaire est double : amélioration de l'efficacité et accroissement de la compétitivité sur les marchés de transport de marchandises. La réforme de la réglementation est étroitement liée à la réforme structurelle qui comprend deux éléments majeurs en Europe : une restructuration au niveau national afin de créer des centres d'activités et développer des liens financiers entre eux pour engendrer un meilleur contrôle des coûts et une attention accrue à la qualité de service ; et une restructuration au niveau international afin de créer des entreprises mieux adaptées aux marchés dans une économie de plus en plus intégrée à l'échelle européenne et mondiale. La libéralisation progressive des marchés de fret ferroviaire dans une perspective internationale se poursuit, notamment au niveau de l'Union Européenne, en tant qu'élément indispensable de la réforme de la réglementation, avec l'introduction de la concurrence entre opérateurs de trains de marchandises.

Dans ce contexte, les principales questions d'actualité qui se posent à propos de la réglementation du transport ferroviaire de marchandises dans les pays de la CEMT peuvent se résumer de la façon suivante :

- a) Comment faudrait-il promouvoir la coopération entre les entreprises ferroviaires en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité de service dans les activités internationales ? Quelles formes d'alliance sont les plus efficaces ? Quelle devrait être la politique en matière de fusions et d'acquisitions ? Dans quels cas devraient-elles être invalidées et quels critères devraient être respectés pour qu'elles puissent être approuvées ?
- b) Comment peut-on faire en sorte que l'État ou le secteur privé consacrent des investissements suffisants aux infrastructures si la tarification de leur utilisation est contrainte à ne pas dépasser des niveaux qui conduiraient à acheminer le trafic marchandises par d'autres modes que le rail ?
- c) Peut-on envisager une réglementation allégée dans le cas des réseaux à usagers multiples, sur lesquels les opérateurs historiques dominent la concurrence pour l'accès aux infrastructures et aux marchés ?
- d) Comment peut-on garantir au mieux l'indépendance de gestion des entreprises de fret ferroviaire vis-à-vis de l'État ? Quel rôle devrait jouer la privatisation ?
- e) De quelle manière peut-on accorder une juste priorité aux services de fret, compatible avec leur valeur économique, lorsque ceux-ci sont en concurrence avec les services de transport de voyageurs pour obtenir des sillons ? Comment peut-on améliorer, à cet égard, l'établissement des horaires au niveau international ?

## SYNTHÈSE DES PRINCIPALES QUESTIONS CONCERNANT LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE MARCHANDISES

### Introduction

1. Le présent rapport établit une synthèse des questions soulevées par la réforme de la réglementation dans le transport ferroviaire de marchandises et sert de point de départ pour le débat qui se déroulera lors du Conseil de Prague. Il s'agit là de questions complexes pour lesquelles il n'existe pas de réponses simples, comme le montrent l'analyse exposée dans le document CEMT/CM(2000)20 ainsi que le résumé ci-après. 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.

*Résolutions de  
la CEMT et  
Directives  
de l'UE*

2. Les Ministres ont adopté la Résolution 99/2 sur « la levée des entraves lors des passages aux frontières pour le transport international de marchandises » lors de la dernière réunion du Conseil tenue à Varsovie. Dans cette résolution, il est recommandé aux chemins de fer d'agir rapidement pour réduire les retards dans les services de fret internationaux, dans toute la mesure où il est rentable de le faire, et aux gouvernements de rationaliser les contrôles douaniers ou autres et d'accroître l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires afin que les décisions relatives aux opérations de franchissement des frontières puissent être prises sur une base commerciale dans un environnement de marché international. Le présent rapport est complémentaire de cette résolution et porte sur les aspects réglementaires et organisationnels du transport international (et national) de marchandises par rail. Les conclusions du débat de Prague jetteront les bases pour des travaux ultérieurs et serviront éventuellement aussi à formuler une résolution visant à conforter les projets de directives actuelles de l'UE (amendements aux directives 91/440/CEE et 95/18/CE et projet de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, appelée à remplacer la directive 95/19/CE) après leur entrée en vigueur. En outre, le cas échéant, cette résolution permettra que les dispositions adoptées en la matière s'appliquent également à tous les pays Membres de la CEMT, dans le but de stimuler un développement efficient du transport ferroviaire international de marchandises dans tout le continent européen.

*Principes de  
subsidiarité et de  
proportionnalité*

3. 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*

4. 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*

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

*Intégration et concurrence sont tous deux importants*

6. 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 ;
- et 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.

7. 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.

8. 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*

9. 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*

10. 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).

11. 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*

12. 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.

13. Dans les régions où la concurrence entre entreprises ferroviaires est faible ou inexistante, et où la politique des pouvoirs publics vise à ouvrir le marché du rail à la concurrence (contrairement au cas où c'est le marché qui s'en charge 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*

14. 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. A 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.

15. 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*

16. 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.

17. 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-Etats 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*

18. 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*

19. 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 ?*

20. 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*

21. 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 Etats 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*

22. Il importe, dans les activités de transport de marchandises, que les prix à payer pour l'usage des infrastructures soient efficaces aussi bien pour la route que pour le rail (à défaut, il faut au minimum que la tarification obéisse aux mêmes principes pour éviter



*la concurrence  
entre route et  
rail*

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 efficiente<sup>1</sup>.

23. 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 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.

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

24. 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 élevées que le coût social marginal, la part du rail sur les marchés du fret en pâtira.

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.

### Régime de propriété et financement des investissements

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

25. 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.

26. 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.

### Reproductibilité des modèles

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

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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*

31. Au sein de l'UE, la réforme de la réglementation a été notamment axée, dans un premier temps, sur la séparation verticale<sup>2</sup> 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 principal<sup>3</sup> 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.

32. Le modèle de l'UE semble la solution la mieux adaptée pour les régions

- 
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).

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*

33. 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 Etat, il comprend une entreprise ferroviaire inter-Etats qui a le droit de négocier l'accès aux réseaux d'un nombre d'Etats 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 Etats 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 Etats 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*

34. 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.

35. 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*

36. 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*

37. 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*

38. 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*

39. 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 études<sup>4</sup>, la fixation de ces redevances en fonction du coût marginal social ne permettra de recouvrer que 60 pour cent 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.

4. Voir CEMT/CS(2000)15