

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



Réforme
de la réglementation
des chemins de fer
en

RUSSIE

**EXAMEN DE LA REFORME DE LA
REGLEMENTATION DES CHEMINS DE FER
EN RUSSIE**

**SYNTHESE ET CONCLUSIONS
(MISE A JOUR)**

1 FEVRIER 2005

**EXAMEN PAR L'OCDE DE LA REFORME DE LA REGLEMENTATION DANS LA
FEDERATION DE RUSSIE**

EXAMEN PAR LA CEMT ET L'OCDE DU SECTEUR FERROVIAIRE

**CONCLUSIONS MISES A JOUR
AU TERME DU SEMINAIRE TENU LE 26 OCTOBRE 2004
AU CENTRE DE RECHERCHE STRATEGIQUE DE MOSCOU**

EQUIPE D'EXAMINATEURS

M. Fabio Croccolo (chef d'équipe)

Directeur adjoint des programmes européens, Ministère de l'infrastructure et des transports, Italie.

M. Lou Thompson

Thompson, Galenson and Associates, conseiller principal en affaires ferroviaires auprès de la Banque Mondiale jusqu'en juin 2003.

M. Jean Arnold Vinois

Chef de la division Transport et interopérabilité ferroviaires, Direction générale des transports et de l'énergie, Commission européenne.

M. Russell Pittman

Directeur des départements des études économiques et de l'assistance technique internationale, groupe d'analyse économique, division antitrust, Ministère américain de la justice.

M. Ralf Schweinsberg

Vice-président de l'Office fédéral allemand des chemins de fer.

M. Jeremy Drew

Consultant, attaché précédemment à l'Inspection générale des chemins de fer du Royaume-Uni.

M. Ben Eijbergen

Gestionnaire du projet "Transports en Russie" de la Banque Mondiale.

Me Elene Shatberashvili

Secrétariat, Conférence Européenne des Ministres des Transports.

M. Stephen Perkins

Secrétariat, Conférence Européenne des Ministres des Transports.

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

1. Les chemins de fer russes sont engagés dans une réforme juridique, organisationnelle et réglementaire accélérée. Le présent rapport tire sa substance des discussions menées avec le gouvernement au sujet des réformes et des résultats déjà atteints à ce jour. Ses conclusions ne prétendent pas fixer plus ou moins impérativement les prochaines phases du processus, mais visent plutôt à attirer l'attention sur le fait que les difficultés sérieuses sur lesquelles la réforme bute dans d'autres pays portent l'équipe à penser qu'une réflexion plus poussée peut aider les réformes russes à gagner en efficacité et, dans certains cas, contribuer à éviter les erreurs coûteuses commises ailleurs. Ces observations étant faites, les autorités russes restent seules capables d'opérer le meilleur choix entre des objectifs valables, mais concurrents.

PROGRES ACCOMPLIS

2. L'élaboration d'un programme complet de réforme des chemins de fer russes **a bien avancé**. La constitution de la société RZD OAO¹ le 1^{er} octobre 2003 pose le premier jalon sur la voie de sa mise en œuvre et Standard and Poor's lui a attribué en octobre 2004 une notation BB+ qui lui suffit pour émettre des obligations. Les lois adoptées tracent clairement le sens dans lequel la réforme doit s'orienter, mais reconnaissent aussi que les modifications structurelles doivent pouvoir s'opérer avec souplesse à mesure que le marché se met en place et réagit aux réformes. Le programme vise à mettre ce secteur clé de l'économie à l'abri des bouleversements économiques. Les choses progressent à un rythme satisfaisant si l'on compare avec les modalités de préparation et le degré de rapidité des réformes entreprises par la plupart des chemins de fer du monde. Certains résultats sont déjà acquis: les opérateurs privés ont ainsi beaucoup investi en matériel roulant après la mise en place du cadre réglementaire et la modification des tarifs ferroviaires.
3. L'équipe estime que les réformes doivent absolument se poursuivre et s'accélérer. Il convient ainsi, d'abord, de combler le plus rapidement possible les lacunes des cadres législatif et réglementaire pour mettre en œuvre les décisions politiques qui ont déjà été prises et, ensuite, de mieux clarifier l'objectif affirmé du renforcement de la **concurrence** (intra et intermodale) ainsi que ses rapports avec la **réglementation** tant des redevances d'accès aux infrastructures que des tarifs ferroviaires et la **structure** des chemins de fer russes. Les objectifs et leurs interrelations doivent être définis de façon cohérente pour qu'ils ne soient pas antagoniques et ne portent pas préjudice aux objectifs globaux de la réforme.
4. Le gouvernement souligne expressément que la réforme trouve de bonnes raisons d'être dans la sérieuse insuffisance des investissements en infrastructures et matériel roulant observée depuis 1990, une insuffisance qui, doublée du coût du soutien des services voyageurs, risque d'empêcher les chemins de fer de satisfaire la demande de transport et met à mal leurs résultats financiers. Les mesures prises pour remédier à ces problèmes commencent à porter des fruits, mais la rapidité de la restructuration de l'économie russe et des marchés desservis par les chemins de fer ainsi que l'intensification de la concurrence de la route pour le transport de marchandises d'assez grande valeur amènent à considérer comme essentiel que le programme de réforme (présenté dans le décret n° 384 de mai 2001) soit mené à bonne fin et ne s'enlise pas à mi-chemin. L'équipe craint également que la

1. La société des chemins de fer russes (RZD) est une société anonyme dont l'Etat détient la totalité des actions et qui possède et exploite les infrastructures ferroviaires ainsi que les services de transport de marchandises et, du moins provisoirement, de voyageurs. Avant octobre 2003, les chemins de fer russes étaient gérés et exploités par le ministère des moyens de communication (MPS).

concurrence du transport de marchandises par route n'entame la capacité de contribution des chemins de fer à la politique de développement national et régional du gouvernement.

5. Pour remédier à la faiblesse financière des chemins de fer, le gouvernement a décidé d'améliorer leur rapport coûts/efficacité en renonçant à jouer un rôle d'exploitant ferroviaire, en débarrassant les chemins de fer de leurs activités accessoires, en concluant des contrats pour les obligations de service public et en mettant en place un cadre réglementaire et des tarifs qui incitent les chargeurs et les groupes industriels à acheter des wagons. Telles ont été les mesures prises pendant la première des trois phases du plan de réforme, dont les deux suivantes visent à ouvrir le transport de marchandises par chemin de fer à la concurrence. La deuxième phase prévoit de mettre en place les conditions nécessaires à l'émergence de nouveaux transporteurs de marchandises capables de concurrencer le transporteur public en place et de payer des redevances d'utilisation des infrastructures à RZD. La troisième phase envisage de diviser RZD en plusieurs entités verticalement intégrées (gérant les infrastructures et faisant circuler les trains) capables de desservir les principaux marchés en se faisant concurrence. L'instauration de cette forme de concurrence sera, le cas échéant, décidée quand le moment viendra.
6. Il conviendra dans l'entretemps de prendre d'autres mesures pour donner corps à la concurrence prévue dans la seconde phase du programme de réforme. L'équipe estime que le renforcement de la concurrence doit désormais occuper une place plus en vue parmi les priorités assignées par le gouvernement à la réforme du secteur. La première phase, celle des investissements privés en matériel roulant, pourrait toucher à sa fin et il faut ouvrir d'autres perspectives aux investisseurs privés pour que les investissements se poursuivent à leur rythme soutenu d'aujourd'hui. Ce qui se passe dans d'autres pays prouve que les monopoles sont rares à maximiser l'efficacité et lents à innover et à fournir aux clients les services dont ils ont besoin. Il est significatif aussi que l'analyse sur laquelle la notation de Standard et Poor's repose entérine les grandes lignes du plan de réforme, mais insiste sur la nécessité d'améliorer sa mise en œuvre et, plus particulièrement, d'assurer la transparence des rapports financiers et de la réglementation tarifaire.

QUESTIONS FONDAMENTALES AU REGARD DU SAVOIR ACQUIS DANS LES PAYS DE L'OCDE EN MATIERE DE REFORME DES CHEMINS DE FER

7. Le cadre législatif et réglementaire imposé aux chemins de fer aura une influence déterminante sur leurs résultats financiers et la qualité de leurs services. Un **régime tarifaire** qui continue à limiter la capacité a) d'adaptation aux pressions du marché (et de résistance à la concurrence de la route en particulier) et b) de tarification des services sur la base de la capacité de payer des clients sera préjudiciable aux chemins de fer. Il s'y ajoute que des tarifs géographiquement uniformes peuvent, même s'ils semblent propres à promouvoir le développement régional, désavantager lourdement les chemins de fer dans leur concurrence avec d'autres transporteurs (notamment routiers) capables d'adapter leurs prix aux marchés locaux qu'ils desservent.
8. De même, la concurrence envisagée pour la deuxième phase de la réforme ne s'épanouira pas pleinement si le régime de fixation des **prix auxquels RZD facture aux autres transporteurs**²

2. La loi fédérale de 2003 sur le transport par chemin de fer autorise les "transporteurs" titulaires d'une licence à concurrencer RZD pour tous les types de trafic et à transporter des marchandises pour compte propre. Elle confère également aux "opérateurs" titulaires d'une autorisation le droit de faire transporter par RZD des marchandises chargées dans leurs propres wagons et de s'assurer ainsi la disponibilité du matériel roulant et des sillons nécessaires à leurs envois.

l'utilisation des infrastructures appartenant à l'Etat ne maximise pas le degré de maîtrise des coûts laissé à ces opérateurs ferroviaires autorisés.

9. Un mécanisme efficace de règlement rapide des cas de discrimination alléguée dans l'accès aux infrastructures est également indispensable à cette forme de concurrence. Comme le réseau n'a dans l'ensemble pas de problème de capacité, RZD sera sans doute tentée de vendre des services d'infrastructure à d'autres opérateurs de trains, mais la maximisation de ses recettes ne se conciliera pas toujours avec la facilitation de l'entrée en scène de nouveaux opérateurs, surtout s'ils disputent les transports de grande valeur à RZD. Le Service fédéral antimonopoles aura besoin de ressources supplémentaires pour pouvoir faire face à l'aggravation d'une charge de travail déjà lourde et s'attaquer aux problèmes qui risquent de se poser. Il pourrait cependant être préférable de confier à un **organisme spécifique** le soin de **régler les problèmes de plus en plus complexes que la concurrence ferroviaire** risque de soulever. Les marchés qui restent fermés à la concurrence risquent de voir se détériorer la qualité de service et de perdre du trafic.
10. Une trentaine de transporteurs indépendants ³ parviennent maintenant à effectuer des transports de niche pour compte propre, notamment des transports de vrac d'assez grande valeur tels que des produits pétroliers. RZD est en voie de perdre ces trafics potentiellement rentables parce qu'elle n'est pas autorisée à proposer des tarifs contractuels négociés. Par ailleurs, les transporteurs indépendants ne sont pas en mesure de proposer leurs services à d'autres entreprises parce que les dispositions qui donneront à RZD la faculté de vendre des services d'infrastructure n'ont pas encore été arrêtées. Il s'y ajoute que les lois et règlements fixant les conditions à remplir et les redevances à acquitter pour accéder aux infrastructures ou louer des locomotives appartenant à RZD restent eux aussi à arrêter. Il s'en suit que RZD perd des recettes sans que les chargeurs puissent bénéficier de la réduction des tarifs que devrait entraîner une vraie concurrence (les transporteurs pour compte propre sont les seuls à gagner quelque chose, en l'occurrence une amélioration de l'accès aux wagons et de leur maîtrise). Tant que les lois et règlements nécessaires au développement de la concurrence qu'il est prévu d'adopter pendant la deuxième phase ne l'auront pas été, RZD devra compter avec des pertes de recettes sans que l'économie puisse tirer profit de l'ouverture à la concurrence. Il convient donc non seulement de poursuivre la mise en place du cadre nécessaire au développement de la concurrence, mais aussi de libéraliser les tarifs marchandises pratiqués sur les marchés potentiellement concurrentiels, c'est-à-dire abolir ou à tout le moins assouplir le régime de fixation des prix de transport de telle sorte que RZD puisse concurrencer les transporteurs pour compte propre et les routiers.
11. La charge que l'activité législative et réglementaire fait peser sur l'Etat en termes de ressources financières, de savoir-faire et de capacité institutionnelle varie énormément en fonction du type de cadre réglementaire adopté. Les systèmes réglementaires qui ont donné les meilleurs résultats sont ceux qui, eu égard à la structure de la branche d'activité en cause, limitent la nécessité d'adoption de dispositions législatives et réglementaires impératives et réduisent le besoin d'intervention des autorités de contrôle. Ces systèmes tablent sur la **concurrence plutôt que sur la réglementation**. Les cadres plus complexes et plus prescriptifs dans lesquels la concurrence est tributaire de règles de fonctionnement plutôt que de la structure concurrentielle du secteur ont été mis en place là où soit les services voyageurs subventionnés par les pouvoirs publics occupent une place dominante dans l'activité des chemins de fer, soit des contraintes externes limitent la liberté de choix des structures sectorielles, comme c'est le cas par exemple dans une Union européenne soucieuse de créer un marché unique des services de transport par chemin de fer. La modicité des ressources publiques disponibles en Russie plaide avec force en faveur de l'adoption de structures ferroviaires qui réduisent la nécessité

3. Il y avait, en octobre 2004, 2 300 entreprises qui possédaient des wagons, dont 50 en possédaient chacune plus de 1 000. Une trentaine, 29 pour être précis, de ces dernières avaient obtenu une licence de transporteur.

d'intervention du législateur ainsi que la charge qui pèse sur l'Etat. Ceci semble pointer dans le sens d'une restructuration des chemins de fer telle que la concurrence s'y exerce autant que faire se peut entre des entreprises verticalement intégrées.

12. La coexistence de services marchandises rentables et de services voyageurs déficitaires génère des incitants tels que le fournisseur d'infrastructures aura peine à investir dans ces infrastructures ce qu'il faut pour soutenir l'exploitation de services voyageurs largement financés par les pouvoirs publics et affectera plutôt ses ressources au soutien de services marchandises générateurs de recettes. La réglementation doit par ailleurs veiller à stimuler l'investissement et à faire bénéficier les trains de voyageurs d'un régime de priorité suffisamment strict pour que les niveaux de service requis restent assurés et que le soutien public des services voyageurs y trouve son compte. Elle doit de même renoncer à reprendre un des modèles à l'honneur dans les pays de l'OCDE pour instaurer plutôt un régime novateur de propriété de chemins de fer intégrés (qui pourrait par exemple associer les secteurs public et privé et concéder l'exploitation des infrastructures au secteur privé au lieu de lui en transférer la propriété) et intégrer les obligations de service public à l'euro-péenne dans un système de compagnies de chemin de fer intégrées concurrentes à l'américaine.
13. Quelle que soit la solution retenue, la réglementation doit avant tout pousser à investir dans les chemins de fer et à rationaliser leur exploitation afin que l'Etat puisse atteindre son objectif premier de réduction des coûts. Il importe pour ce faire que les régulateurs disposent des informations et du savoir économique nécessaires pour prendre position sur des questions aussi fondamentales pour l'efficacité que les tarifs et les redevances d'accès. Les **autorités de contrôle doivent effectuer des évaluations économiques** et ne pas se borner à contrôler le simple respect de la lettre de la loi.
14. L'organe de contrôle de la concurrence dans les chemins de fer devra, quelle que soit l'institution qui le chapeaute, défendre l'intérêt général d'un point de vue économique et commercial. Cet organe doit être indépendant du gestionnaire de l'infrastructure et des transporteurs sur le plan organisationnel, juridique et décisionnel et pour ce qui est des décisions en matière financière. Les expériences vécues dans les pays de l'OCDE donnent à penser qu'il devrait, pour être pleinement efficace, être un organisme public autonome, à l'abri des conflits d'intérêts qui pourraient survenir s'il était chargé aussi de réglementer des prix qui (tels ceux de l'électricité) influent profondément sur les coûts des chemins de fer. Cet organe de contrôle aura pour mission principale d'assurer l'équité de l'accès aux infrastructures et de leurs redevances d'utilisation. La tâche est complexe eu égard aux objectifs antagoniques de la politique gouvernementale.
15. Les résultats des décisions, des discussions et des négociations ne peuvent être meilleurs que les **informations** sur lesquelles elles s'appuient. Quels que soient les objectifs de la réforme des chemins de fer russes, il est vital de produire des informations plus exactes et de les porter à la connaissance de toutes les compagnies de chemin de fer, de leurs clients et de l'ensemble du public. La publication des données comptables s'est remarquablement améliorée ces dernières années, mais certains chiffres relatifs au trafic et à l'exploitation des chemins de fer qui seraient publiés dans la plupart des pays de l'OCDE restent confidentiels en Russie. Le manque d'informations est extrêmement préjudiciable à la qualité tant de l'analyse que du débat qu'elles suscitent. Standard and Poor's ont souligné, dans leur évaluation de RZD, que le relèvement de sa cote de crédit passe nécessairement par une amélioration de la transparence de la réglementation propre à réduire les risques auxquels les investisseurs potentiels sont exposés, d'une part, et une amélioration de la qualité et du degré de disponibilité des données, d'autre part. La publication de données lisibles et détaillées aidera aussi à rendre le processus de réforme plus compréhensible pour le public et à lui faire accepter de meilleur gré les arbitrages qu'il faudra effectuer entre les différents objectifs pendant toute la durée du processus de réforme.

16. La **transparence comptable** s'impose et la méthode de présentation des dépenses et des recettes doit se conformer aux Normes comptables internationales, en précisant en particulier les pertes et les subventions. Elle est essentielle pour que l'on puisse prendre la juste mesure des répercussions économiques des réformes. Elle est nécessaire aussi pour pouvoir suivre de près les expériences réussies et les porter à la connaissance de la Douma, des médias et du public, surtout lorsque des critiques s'élèvent ou que des problèmes se posent. C'est tout autant une étape primordiale pour la Russie qu'un enseignement universel à tirer des réformes réalisées dans d'autres pays.
17. Cette transparence comptable est essentielle aussi pour préparer le terrain **au remplacement des subventions croisées** par un financement direct des services voyageurs déficitaires. L'équipe salue le travail accompli pour MPS par Deloitte et Touche ⁴ sur le déficit des services sociaux et la nécessaire amélioration de la transparence des comptes ainsi que de leur conformité aux Normes comptables internationales. Elle encourage RZD à redoubler d'efforts pour se doter d'une comptabilité ventilée par secteur d'activité entièrement conforme à ces Normes comptables internationales et estime que les comptes publiés par RZD au terme de sa première année d'activité marquent un pas important dans la bonne direction. La publication d'informations plus détaillées conformes aux Normes comptables internationales est indispensable, comme Standard and Poor's l'ont clairement donné à entendre, à l'amélioration de la gestion de l'accès au marché des capitaux. L'Etat devra définir les données que tous les transporteurs seront tenus de lui fournir pour pouvoir régler convenablement le secteur.

PROCHAINES ETAPES DE LA REFORME

18. Il convient de mieux définir, à l'intention de toutes les administrations publiques concernées, les arbitrages à effectuer pour atteindre les objectifs de la réforme. Il importe ainsi beaucoup de concilier a) l'amélioration des résultats économiques du chemin de fer (objectif affirmé de la réforme) et b) son utilisation comme moyen de promotion **de la politique sociale et de la politique de développement régional** (objectif affirmé de la méthode d'élaboration des tarifs marchandises). L'expérience acquise dans différents pays apprend que la voie à suivre pour atteindre les objectifs de ces politiques passe par l'octroi d'aides publiques directes et non pas par des artifices tarifaires destinés à favoriser certaines régions et catégories de marchandises par rapport à d'autres. Les coûts économiques des objectifs de la politique sociale et de la politique de développement régional doivent être évalués avec exactitude et dans la transparence parce que les pouvoirs publics risquent de faire du tort au chemin de fer en jetant le voile sur ces objectifs au lieu de s'efforcer ouvertement de les atteindre par le biais d'aides directes ou d'autres moyens.
19. Pour les prochaines étapes de la réforme, il est essentiel de clarifier et de définir les objectifs de l'ouverture à la **concurrence**. Le chemin de fer a été jusqu'ici le moteur de la réforme et l'idéologue de l'ouverture du marché à la concurrence, même s'il a surtout réagi à la demande du ministère de la politique antimonopoles de s'ouvrir à la concurrence et de ménager un accès non discriminatoire à ses infrastructures. La création de RZD appelle à une confirmation du rôle dirigeant des pouvoirs publics parce qu'aucune entreprise à but lucratif n'est tentée d'exposer délibérément ses services au jeu de la concurrence. Il est temps maintenant de préciser les responsabilités des pouvoirs publics en matière de définition de la politique et du droit de la concurrence ferroviaire ⁵. Les lois déjà adoptées soulignent l'importance de la concurrence, mais celle-ci peut prendre diverses formes et avoir des finalités différentes. Il convient ainsi de se demander si la concurrence doit s'exercer:

4. Deloitte et Touche et Scott Wilson Consultants: "Report on the Consortium of the Advisers on Analysis of government spending in the railways transport of Russia", Moscou, 2002.

5. ...A la différence de l'exercice des pouvoirs conférés par les lois en vigueur.

- entre le rail, d'une part, et la route et les voies navigables, d'autre part, ou
- à l'intérieur même des chemins de fer entre
 - a) des entreprises intégrées de transport de marchandises et d'exploitation des infrastructures opérant sur des lignes parallèles,
 - b) des entreprises intégrées de transport de marchandises et d'exploitation des infrastructures chassant leur clientèle sur les mêmes terres (concurrence souvent dite "à la source"),
 - c) des transporteurs différents faisant circuler leurs trains sur les mêmes lignes.

Il importe également de préciser le degré respectif de priorité de l'ouverture à la concurrence et des autres objectifs. Si la concurrence l'emporte, il y a lieu avant tout de donner au secteur une structure et de fixer des redevances d'accès qui permettent à la concurrence de s'exercer.

20. Sur les marchés où une forte concurrence s'exerce entre modes ou entre entreprises ferroviaires, le besoin de réglementation et l'esprit dont elle s'imprègne peuvent et doivent se modifier en conséquence. Il ne convient ainsi pas de réglementer les tarifs des chemins de fer sur les segments du marché où la concurrence de la route est très active. Il sera aussi moins nécessaire de réglementer les redevances d'accès s'il y a concurrence entre opérateurs verticalement intégrés.
21. Les objectifs de la concurrence une fois clairement définis, il sera essentiel de vérifier la compatibilité du système tarifaire avec ces objectifs. Il faudra aussi passer les plans de réforme structurelle en revue pour s'assurer que les trois composantes, à savoir la concurrence, la réglementation des tarifs et les changements structurels, ne sont pas antinomiques et s'étayent mutuellement. Les prochaines étapes de la réforme devraient être axées sur la cohérence entre ces trois facettes du programme de réforme pour être sûr que chacune étaye les autres.
22. La méthode actuelle de calcul des redevances pourrait mettre cette cohérence à mal dans les cas où un chargeur ou un opérateur souhaite utiliser des wagons et des locomotives de particuliers et ne payer à RZD que l'usage des infrastructures. Aucun tarif des prix de vente des seuls services d'infrastructure n'a encore été publié. Il est dans la pratique possible de calculer ces prix en fonction des tarifs de transport réglementés et différenciés selon la catégorie de marchandise. Les prix des services auxiliaires, tels que le chargement, l'assurance et le marketing, peuvent aussi être déduits s'ils sont également fournis par le chargeur ou un transporteur indépendant. La « redevance d'utilisation des infrastructures » ainsi obtenue est toutefois plus élevée que celle que donne la méthode de calcul habituellement utilisée dans l'Union européenne, une méthode qui assoit les **redevances d'accès aux infrastructures sur les coûts d'infrastructure** en partant de la base. Les redevances russes ne sont pas assises sur ces coûts, mais varient selon les catégories de marchandises et d'autres facteurs de la demande. Ce système pourrait mettre le gestionnaire des infrastructures mieux en mesure de couvrir la totalité de ses coûts, mais des redevances d'utilisation des infrastructures qui excèdent les coûts économiques directement imputables à cette utilisation risquent d'enlever aux nouvelles entreprises de transport des moyens d'entrer sur le marché pour concurrencer le département "transport de marchandises" de RZD et pourraient empêcher dans une large mesure toutes les entreprises de transport de marchandises par chemin de fer d'utiliser l'arme des tarifs et du niveau de service pour contrer les entreprises de transport par route.
23. Le droit russe identifie les branches monopolistiques d'activité dans lesquelles les tarifs doivent être réglementés. Le chemin de fer en fait partie, bien que quelques-uns de ses marchés soient déjà exposés au jeu d'une concurrence très active. La concurrence de la route s'accroît rapidement en Russie d'Europe dans le domaine du transport de marchandises de haute valeur, en particulier sur les distances

de moins de 400 kilomètres, et quelques opérateurs spécialisés propriétaires de leurs wagons enregistrent dans leur créneau un trafic supérieur à celui de RZD. Les compagnies pétrolières transportent ainsi pour compte propre 60 pour cent des produits pétroliers qui circulent sur le réseau national. Sur les marchés ouverts à la concurrence, les tarifs ferroviaires devraient échapper à toute réglementation. Si les tarifs restent réglementés sur les marchés où le chemin de fer est concurrencé par d'autres modes, le chemin de fer risque de connaître à long terme la déconfiture que les chemins de fer américains avaient presque connue pendant les années 70. Si les tarifs ne sont pas déréglés sur les marchés exposés au jeu d'une concurrence intraferroviaire, certains des avantages de la concurrence seront perdus et les prix demandés aux chargeurs seront plus élevés qu'ils ne doivent l'être. Les transporteurs spécialisés, qui peuvent négocier librement les taux de fret, facturent généralement des prix nettement plus élevés que ceux du tarif réglementé de RZD (au motif qu'ils garantissent mieux la disponibilité du matériel roulant). L'instauration d'un régime de **liberté tarifaire** sur ces marchés condamnerait évidemment le système actuel de fixation des redevances d'accès par déduction du coût des wagons et des locomotives du tarif réglementé (puisqu'il cesserait d'exister) et obligerait à trouver une nouvelle méthode de calcul des redevances d'accès qui s'appuie plus directement sur les coûts.

24. L'ouverture des chemins de fer à la **concurrence** passe actuellement par la mise en place du cadre législatif nécessaire à l'émergence de nouveaux transporteurs prêts à concurrencer le département marchandises de RZD sur des infrastructures appartenant à cette dernière. Le législateur aura beaucoup de peine à promouvoir l'entrée en scène de transporteurs de marchandises généralistes concurrençant des Chemins de fer russes verticalement intégrés s'il veut susciter par là davantage que l'émergence d'opérateurs spécialisés sur des marchés géographiques limités. L'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire tonifiant la concurrence entre transporteurs dans la structure ferroviaire envisagée est une tâche qui coûtera beaucoup de peine aux autorités publiques. L'équipe estime qu'il convient de réfléchir davantage à la **réduction du volume des lois et règlements à adopter** en divisant les chemins de fer soit verticalement en entités distinctes sur le plan organisationnel qui échapperaient à la domination d'un opérateur ferroviaire unique, soit horizontalement en plusieurs entreprises verticalement intégrées concurrentes.

PRINCIPALES ACTIONS A ENTREPRENDRE DANS L'IMMEDIAT

25. Il est urgent de **mettre la dernière main au régime de licences et au cadre réglementaire de la concurrence** en donnant aux transporteurs généralistes indépendants la possibilité d'accéder aux infrastructures de RZD et en libérant cette dernière de toute réglementation tarifaire sur les marchés où elle est en concurrence avec ces transporteurs ou des transporteurs routiers. Les tarifs fixes entravent la concurrence et risquent d'entraîner le glissement de trafics potentiellement rentables de RZD vers les transporteurs pour compte propre et les entreprises de transport par route. L'assouplissement des tarifs est une des principales mesures à l'adoption desquelles Standard and Poor's subordonne le relèvement de la cote de crédit de RZD.
26. RZD a formulé des propositions relatives à la structure et au niveau **des futures redevances d'utilisation des infrastructures**. Elles doivent être examinées par les autorités publiques et une décision doit être prise à leur sujet dans le cadre de la libéralisation des tarifs applicables sur les marchés potentiellement concurrentiels.
27. Le **transport de voyageurs par chemin de fer** devrait, comme le suggère le programme de réforme, être séparé rapidement du reste du système. Cette séparation pourrait dans un premier temps être simplement financière, c'est-à-dire se concrétiser par la séparation des comptes des différentes fonctions voyageurs (englobant notamment le paiement de l'accès aux infrastructures et de leur utilisation), pour passer ensuite au stade institutionnel avec création d'entreprises distinctes pour les différents services interurbains et suburbains. Il conviendrait de définir les actifs à attribuer aux

entreprises de transport de voyageurs, de mettre un terme au financement des services voyageurs par les services marchandises, de mettre en place des **obligations contractuelles de service public** pour les services suburbains déficitaires comme il est d'usage dans l'Union européenne et, peut-être, de faire financer les entreprises de transport de voyageurs à longue distance directement par les pouvoirs publics comme cela se passe aux Etats-Unis avec Amtrak et au Canada avec Via. Les services voyageurs grandes lignes pourraient toutefois ne pas ou ne guère requérir d'aide supplémentaire si la souplesse tarifaire leur était acquise et si les services voyageurs à finalités sociales étaient soutenus directement par l'Etat ou les collectivités locales. L'expérience montre en outre que la **participation des autorités locales** à la planification et au financement des services locaux permet de mieux déterminer les services ferroviaires d'intérêt collectif à maintenir et le volume de l'aide à leur accorder. L'acheminement d'une fraction, fût-elle même faible, des moyens financiers nécessaires par le canal des autorités locales contribue à ajouter beaucoup au réalisme de leurs exigences en matière de services publics et à l'efficacité des services mis en place.

28. La procédure de **scission** de RZD a été conçue dans le but de créer des entreprises qui, tels les opérateurs de services voyageurs interurbains et suburbains, étaient destinées à rester publiques. Dans cette procédure, RZD crée une filiale dont elle laisse à l'Etat le soin de déterminer le régime de propriété. Cette procédure est inutilement longue pour des activités commerciales destinées à être privatisées. Il serait possible d'accélérer considérablement cette partie capitale du processus de réforme en autorisant RZD à créer et vendre directement des filiales chargées d'exercer ces activités.
29. Pour pouvoir se prononcer sur l'opportunité de la **mise en concurrence** d'entreprises de chemin de fer verticalement intégrées envisagée pour la troisième phase du programme de réforme ainsi que sur ses modalités de mise en œuvre, il convient de commencer dès maintenant à rassembler et analyser les données nécessaires. L'Etat devra, dans ce contexte, réunir des données détaillées sur les flux de marchandises, de leur origine à leur destination, et les modéliser pour déterminer ceux qui peuvent être exposés au jeu de la concurrence. La transmission de ces informations à d'autres chercheurs permettrait tout à la fois d'améliorer la qualité de l'analyse et de faire droit à la demande d'explicitation du cadre réglementaire formulée dans le rapport de Standard and Poor's.

CONCLUSION

30. Il est impératif et urgent de **poursuivre les réformes**. La mutation profonde que les chemins de fer ont vécue pendant ces trois dernières années a été remarquablement rapide et produit des résultats positifs déjà perceptibles en termes d'investissement, de productivité et de trafic. Il est probablement plus risqué de retarder les réformes que de les faire avancer résolument. Compte tenu de la rapidité du développement économique de la Russie, il pourrait être très préjudiciable tant aux chemins de fer qu'à l'économie nationale de laisser la réforme des chemins de fer prendre du retard. Il faudrait commencer le plus rapidement possible l'exercice de planification et d'analyse nécessaire aux phases suivantes de la réforme et, dans l'immédiat, trouver réponse aux questions suivantes:
 - a) Dans quelles parties de la Russie et pour quelles catégories de marchandises est-il besoin d'une concurrence intraferroviaire (plutôt qu'entre le rail et la route)?
 - b) Le tarif actuel (10 - 01) encourage ou décourage-t-il l'entrée en scène de nouveaux transporteurs généralistes et la transformation des transporteurs pour compte propre titulaires d'une licence en entreprises prêtes à disputer tous les types de trafic ordinaire à RZD? Assure-t-il aux transporteurs de marchandises par chemin de fer une souplesse tarifaire suffisante pour disputer le transport de marchandises de haute valeur aux transporteurs routiers?

- c) Y aura-t-il concurrence entre lignes en Russie d'Europe? Dans l'affirmative, comment les chemins de fer doivent-ils être divisés et restructurés? Quelles sont les données nécessaires à la conception d'un système de concurrence intraferroviaire minimisant le besoin d'intervention du pouvoir réglementaire? La concurrence s'exercera-t-elle entre des lignes parallèles, en des lieux desservis par tous les concurrents ou sous ces deux formes à la fois?
31. RZD doit se préparer aux phases suivantes de la réforme en analysant les différentes options possibles, mais il ne peut être attendu d'elle qu'elle pilote le processus d'ouverture à la concurrence, une mission que l'Etat et ses organes régulateurs sont seuls à pouvoir assumer. RZD doit avant toute autre chose adapter ses méthodes d'analyse des coûts⁶ au fonctionnement d'un système de marché. Il serait utile de clarifier le rôle que le ministère des transports, le ministère du développement économique et du commerce, le service fédéral de la politique antimonopoles et le service fédéral des tarifs seront appelés à jouer dans l'organisation des réformes qui visent à introduire la concurrence sur les marchés du rail et d'identifier l'agent qui dirigera cette réforme-clé.

6. Les estimations des coûts marginaux seront les données les plus utiles.