



**CONFERENCE EUROPEENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS
COMITE DES SUPPLEANTS**

**Comité des Suppléants
Comité des recherches économiques**

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 120
"QUEL ROLE POUR LES CHEMINS DE FER EN EUROPE DE L'EST ?"**

(Note du Secrétariat)

JT00118780

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

La CEMT a organisé les 12 et 13 septembre 2001 à Cambridge (Royaume-Uni) sa 120ème Table Ronde d'économie des transports sur le thème "Quel rôle pour les chemins de fer à l'Est?". Présidée par K. Celinski (PL), la Table Ronde a été introduite par des rapports de MM. M. Brown (UK), M. Ponti (I), J. Siegmann (D) et L. Thompson (Banque Mondiale).

Les quelques lignes qui suivent présentent les principales conclusions de la Table Ronde.

1. FORCES ET FAIBLESSES DES CHEMINS DE FER, PERSPECTIVE D'ENSEMBLE

1.1. Perspective d'ensemble

Les pouvoirs publics des pays d'Europe de l'Est ont des ressources budgétaires limitées et un agenda social aux multiples priorités dont font notamment partie les pensions de retraite. Dans ce contexte, rendre les transports ferroviaires plus efficaces peut accroître le niveau de richesse des pays en évitant de ponctionner les finances publiques, c'est-à-dire les ressources issues de l'impôt, pour couvrir les déficits des chemins de fer. Dans le même temps, les chemins de fer ont été mis à contribution pour faire baisser les niveaux de chômage, par la conservation de leur main-d'œuvre plus que de besoin. Les bénéfices à court terme de telles pratiques ne compensent pas les coûts à long terme, notamment parce que les salaires individuels augmenteront. A l'inverse, des exemples de plans d'adaptation réussis des effectifs, financés par les États, ont été cités pour la Pologne, la Roumanie et l'Amérique Latine.

Face à cela, le climat dans les PECO est au pessimisme en ce qui concerne les chemins de fer et ceci est renforcé par le fait que les chemins de fer d'Europe de l'Ouest ne peuvent être érigés en exemple. Pour ces derniers, les investissements ont été, dans la plupart des réseaux, soutenus sans que n'émerge pour autant une stratégie gagnante pour le futur, à l'exception vraisemblablement de la grande vitesse ferroviaire dans le transport de voyageurs. On peut donc dire que la sensation de "crise" est partagée par pratiquement tous les pays en Europe en ce qui concerne les chemins de fer et que cette "crise" a trait à leur rôle stratégique dans le long terme.

Simultanément, de nouveaux défis apparaissent :

- L'intégration des pays dans l'économie mondiale tisse une toile de relations économiques où les maîtres mots sont le *Supply Chain Management* ou encore la logistique étendue, c'est-à-dire où les relations économiques se fondent sur les technologies d'information à une échelle qui est européenne, si ce n'est mondiale.
- La hausse des niveaux de vie conforte la position que l'automobile et le transport aérien occupent désormais à l'Ouest, position qui préfigure l'évolution future à l'Est de l'Europe.
- Si les PECO et les pays de la CEI resteront fondés à favoriser le développement de leurs chemins de fer, ils auront pour de nombreuses raisons sociales, comme le vieillissement des populations, peine à dégager les moyens financiers requis. Aussi, on peut légitimement penser que les chemins de fer des PECO et de la CEI devront aller de l'avant sans pouvoir compter sur un soutien financier des États sans limites, si ce n'est pour des programmes sociaux indispensables pour les transports locaux.

- Les restructurations seront difficiles pour les chemins de fer des PECO et de la CEI parce que les modèles dont ils chercheraient à s’inspirer, sont en mutation rapide. Dans ces conditions, on peut redouter que la réforme des chemins de fer soit lente, même si elle restera animée par la prise de conscience que des chemins de fer performants enrichissent un pays grâce à la qualité de leurs services, tandis que des chemins de fer inefficaces l’appauvrissent.
- Les produits et services dont la demande augmente dans les nouvelles économies vont réclamer des transports de plus grande qualité, ce qui peut vouloir dire que la part de la route pourrait augmenter beaucoup plus vite que celle des chemins de fer, sauf dans les pays et régions où le réseau routier est à ce point rudimentaire que le transport par route ne peut y progresser. Si le développement économique est au rendez-vous, les changements structurels tant économiques que sociaux seront favorables aux modes de transport flexibles ou individuels, réduisant d’autant la demande par chemin de fer, surtout dans les PECO les plus prospères. Ainsi, l’avenir du transport par rail est loin d’y être assuré.

Ajoutons que l’adhésion à l’Union Européenne est doublement importante pour les pays candidats, parce que les premières années de participation à l’Union dopèrent la croissance et les investissements des futurs nouveaux États membres et que cette croissance devrait s’étendre aux pays voisins.

Dans ces conditions, la question qui a dominé les débats est de savoir comment on pouvait faire jouer à terme aux chemins de fer à l’Est un rôle plus accentué que celui qu’ils jouent à l’Ouest de l’Europe, en partant notamment d’un examen des faiblesses et forces des chemins de fer dans les PECO et la CEI, même si d’importantes disparités existent quant au futur des chemins de fer dans ces pays, compte tenu de facteurs géographiques, économiques, sociaux et politiques.

1.2. Faiblesses des chemins de fer à l’Est

La Table Ronde a énuméré différents facteurs qui font que la décroissance des trafics ferroviaires à l’Est pourrait être durable :

- La contraction des industries lourdes comme celles de l’acier et du charbon pourrait se poursuivre à l’Est au fur et à mesure que la division internationale du travail produira ses effets. Il est vraisemblable que les économies de ces pays se spécialiseront, -- tout en connaissant une évolution tendancielle comparable à celle qu’ont connue les industries à l’Ouest --, c’est-à-dire défavorable aux industries primaires. En même temps, des gains de productivité seront dégagés à l’Est dans les productions industrielles, ce qui aura pour conséquence de réduire l’intensité de transport pour chaque unité de richesse produite. Il est donc clair que pour un même niveau de richesse, l’on transportera moins de tonnes, ce qui affectera notamment le transport ferroviaire.
- Les effets de la concurrence routière seront durables, plus d’ailleurs dans les PECO qu’au sein de la CEI. La concurrence routière sera très présente tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Pour les voyageurs, la concurrence venue de l’usage de la voiture particulière sera impitoyable. Les niveaux de possession de voitures particulières pour 1 000 habitants progressent sans cesse dans les PECO et se rapprochent de ceux de l’Europe occidentale. Dans la mesure où l’on développe également dans ces pays le réseau routier, la concurrence à laquelle le transport ferroviaire aura à faire face sera une menace perpétuelle. De plus, la survenance d’une compétition renforcée dans le secteur aérien posera aussi des difficultés aux chemins de fer sur le marché des déplacements de personnes à longue distance. Dans le transport de marchandises, depuis que l’on a initié au sein de la Communauté un mouvement de libéralisation des transports routiers de marchandises, ces derniers n’ont cessé de gagner en productivité et en qualité de service. Ceci veut dire que pour un niveau de service s’améliorant, les prix ont considérablement chuté. Cette évolution se poursuivra au sein de l’Union Européenne et se rencontrera à l’intérieur

des PECO pour les transports nationaux et internationaux, notamment parce que la privatisation des entreprises de transport routier de marchandises est pratiquement parachevée et parce que les organisations logistiques mises en place en Europe occidentale seront importées dans les PECO. Il est donc inévitable que les réseaux ferroviaires à l'Est ne soient plus en concurrence avec de grands conglomérats routiers peu productifs, mais avec des entreprises flexibles et performantes, à l'image de celles qui existent à l'Ouest.

- Les écarts de productivité entre le transport par rail de marchandises et le transport routier sont considérables, au point de ne pouvoir être compensés par une internalisation des coûts externes de la route, si tant est qu'il s'agisse d'une option politique pratiquée par les autorités dans les PECO. La protection de l'environnement ne pourra ainsi venir au secours des chemins de fer, que si ces derniers font des efforts résolus pour accroître leur productivité et leur qualité de service.
- Précisément, la productivité relative dans le cas des chemins de fer est essentiellement le résultat de la productivité du travail et là, l'on ne peut que souligner le fait que tous les réseaux de chemin de fer en Europe connaissent une situation qui n'est pas satisfaisante et dont la gravité se renforce à l'Est du fait de la chute considérable des trafics. La résolution d'un tel problème nécessite des mesures de grande ampleur et l'on peut craindre que les pouvoirs publics se résignent dans certains pays à un *statu quo*, privant par la même les chemins de fer d'un levier essentiel de réussite. En effet, les futures accroissements de salaires affecteront considérablement les chemins de fer si les effectifs ne sont pas ajustés.
- La situation des chemins de fer s'apparente à un cercle vicieux où le manque de compétitivité amène des pertes de marchés et de revenus, à leur tour générateurs d'un sous-investissement préjudiciable à la compétitivité. Ce cercle peut être tranché, le cas échéant, par la participation du secteur privé à l'investissement dans le système ferroviaire, ce qui implique un changement de mentalité ferroviaire et le primat d'options de toute autre nature que celles qui ont prévalu jusqu'à présent. Une telle évolution apparaîtra lente en tout état de cause.
- Le transport intermodal pourrait être une planche de salut mais, à cause de la complexité qu'il implique et des bas prix du transport routier, il ne peut qu'être difficile de créer les conditions de développement de tels services. L'on peut constater en Europe qu'il ne s'agit plus d'un marché en croissance et qu'il ne pourrait le devenir qu'avec un niveau de subventionnement très élevé, non seulement dans les équipements, mais souvent également dans l'exploitation. Une telle politique se heurte à la rareté des ressources publiques.
- Un problème est celui du choix des prestations que le chemin de fer est appelé à proposer. Pour aucune entreprise, il n'existe des marchés homogènes mais, au contraire, il n'existe que des segments de marché rentables. Ceci veut dire que le chemin de fer pourrait être amené à se concentrer sur quelques marchés privilégiés, conformes aux atouts intrinsèques du chemin de fer, et essayer d'y gagner de l'argent. Il s'agirait ainsi de tourner le dos à la tentation de vouloir être un transporteur universel, ce qui est plutôt l'apanage de la route. Une telle évolution renforce le problème des sureffectifs.
- Les entreprises ferroviaires demeureront handicapées aussi longtemps que le message politique ayant trait à ce secteur continuera de manquer de clarté. Du fait des rythmes de progression disparates d'un pays à l'autre au sein de l'Union et de la nécessité de s'entendre sur un niveau minimum consensuel de changement, les réformes à entreprendre paraîtront incertaines. Ceci tempérera les initiatives politiques qui pourraient pourtant nécessiter des options tranchées. Ce problème est tant valable à l'Est qu'à l'Ouest.

1.3. Atouts des chemins de fer à l'Est

En regard des éléments qui viennent d'être cités, le chemin de fer à l'Est dispose d'atouts que la Table Ronde s'est plu à souligner :

- Dans les pays qui ont entrepris suffisamment tôt le processus global de réforme, il est possible que la crise, marquée par la contraction très forte de la production industrielle, soit résorbée. En pariant sur les mécanismes du marché et sur l'initiative privée, le mouvement de récession en est vraisemblablement à son terme, phénomène qui trouve sa confirmation dans les taux de progression élevés du PIB de certains pays. Ceci a des répercussions positives sur le trafic ferroviaire de marchandises et l'on peut dire qu'une véritable inflexion est apparue dans ce sens à partir de l'année 1999-2000. Une telle évolution ne se constate cependant pas pour le transport ferroviaire de voyageurs. Encore faudrait-il établir une distinction entre les PECO et la CEI pour laquelle l'étendue des distances et le sous-développement du réseau routier sont des facteurs structurels de maintien, voire de progression du transport ferroviaire de marchandises pour de nombreuses années encore.
- Si l'on constate au sein des PECO un déclin du transport ferroviaire depuis la fin des années 80, cette évolution peut être considérée comme normale, car elle reflète les changements tendanciels de l'économie : certains affirment ainsi qu'il n'y a peut-être pas de faiblesse "dramatique" des chemins de fer au stade actuel, mais seulement la nécessité de s'adapter au mieux aux évolutions en cours. La politique peut encore jouer un rôle et bâtir sur les caractéristiques positives des chemins de fer à l'Est que sont la densité et la taille des réseaux -- autant un atout qu'une faiblesse toutefois lorsque l'on pense en terme de coûts.
- La densité et la taille des réseaux deviennent un avantage lorsque l'on prend en compte l'aménagement du territoire. Il n'y a pas véritablement de fatalité en terme d'usage de l'espace. Il s'agit certes d'un marché très imparfait puisque les décisions de localisation des particuliers principalement ne prennent pas toujours en compte la nécessité d'un accès au centre des agglomérations qui soit optimal. A l'Est, où le mouvement de suburbanisation est encore peu accentué et n'a pas atteint un stade irréversible, les densités d'occupation résidentielles du territoire sont fortes, ce qui est favorable aux transports guidés de masse et donc aux chemins de fer. Si les pouvoirs publics se donnent les moyens à l'Est d'agir sur la fonction et l'occupation des sols, -- constatant par la même que le coût d'opportunité d'une telle action est inférieur au coût d'opportunité de l'option inverse qui consisterait à ne pas agir -- le rôle des chemins de fer peut en grande partie être sauvegardé. Ainsi, une raison d'espérer pour les chemins de fer d'Europe orientale est que les schémas d'implantation et les densités ont été développés, jusqu'à il y a peu, sur la base des critères imposés par les transports publics, et plus particulièrement de façon à pouvoir être desservis par les chemins de fer. Ceci doit toutefois être nuancé par le fait que l'absence de marché dans l'usage des sols dans les ex-pays socialistes a créé des schémas d'occupation de l'espace en grande partie artificiels : si la forte intensité d'usage des transports est potentiellement un facteur positif pour les chemins de fer, le développement d'un "marché" pour l'occupation de l'espace pourrait réduire l'usage des transports de masse. De plus, dans la mesure où les transports urbains et suburbains ne sont pas profitables pour les chemins de fer, une continuation ou une croissance de ce type de transport pourrait nécessiter des aides des pouvoirs publics encore plus soutenues.
- Le faible niveau des salaires à l'Est, tout au moins pour l'instant, est un facteur de compétitivité sur le marché des transports, et notamment des transports ferroviaires. Ceci peut inciter des entreprises ferroviaires d'Europe occidentale à nouer des alliances avec des entreprises ferroviaires des PECO ou de la CEI et, ainsi, leur apporter leur savoir-faire en matière de prestations commerciales ainsi que des droits d'accès aux réseaux d'Europe de l'Ouest. Le tout renforcerait la position compétitive des chemins de fer des PECO qui, pour les pays concernés

par les négociations d'adhésion à l'Union Européenne, pourraient également bénéficier de droits de cabotage en fonction de la réciprocité qui sera reconnue.

- A mesure que les revenus s'élèveront, le besoin de déplacement s'accroîtra avec la possibilité, pour le chemin de fer, de capter une partie de ce marché. Il s'agit autant d'un marché de voyages d'affaires que de loisirs. Les taux de natalité en baisse sont de leur côté synonymes de vieillissement de la population et donc d'affinité plus grande pour les transports publics même si, dans le même temps, ils indiquent une diminution des populations jeunes, tributaires des transports publics, tant que la voiture particulière n'a pas supplanté ces derniers.

On peut dire pour conclure ces points sur les faiblesses et avantages des chemins de fer à l'Est que, s'il existe une demande pour des transports dans ces pays, il ne s'agit pas nécessairement d'une demande pour des transports ferroviaires, à l'exception de la CEI où le transport ferroviaire demeurera largement dominant, étant donné qu'il conservera un rôle structurant. Il importe donc que les transports ferroviaires des PECO s'adaptent et effectuent des choix stratégiques pour se positionner sur les marchés porteurs. La section suivante abordera les questions déterminantes dans cette perspective.

2. LES QUESTIONS DÉTERMINANTES

Tant que les compagnies ferroviaires n'offriront pas des services de porte-à-porte à leurs clients, sans obstacles, elles ne pourront soutenir la concurrence des autres modes, notamment celle des prestations logistiques de la route. Toute réforme doit s'inspirer de la nécessité première de satisfaire les exigences des clients. En dépit de ses désavantages, la séparation infrastructure/exploitation peut y aider, en permettant de montrer, par les pratiques des nouveaux entrants, les domaines dans lesquels les entreprises ferroviaires existantes ont été trop lentes à innover.

2.1. Le libre accès comme modèle

Dans le contexte éclairé au travers des lignes précédentes, il n'y a pas de solutions parfaites pour les chemins de fer à l'Est, -- les problèmes sont en effet trop complexes pour qu'il y ait une seule solution --, mais une série de recommandations émerge des travaux de la Table Ronde :

- Il n'est pas sûr qu'il soit pertinent de parler des chemins de fer à une échelle nationale, notamment pour le transport de fret. Pour ce dernier, les enjeux et les marchés sont européens. Cette dimension, qui est la seule qui ait un sens, est confirmée par le fait que plus de 50 pour cent des recettes marchandises de la DB ou de la SNCF provient du trafic international. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille simplement faire fusionner les entreprises existantes : la solution idéale serait de voir apparaître de nouvelles entreprises, qui aient une vocation européenne, et qui entrent en concurrence avec celles existant. Ceci implique donc que la règle à ce niveau soit le libre accès.
- En matière de transport local ou régional de voyageurs, c'est-à-dire là où la notion de service public intervient, la concurrence entre entreprises pour le marché doit devenir la norme. La participation d'entreprises privées, le cas échéant pour la fourniture de prestations de service public, est une garantie d'obtenir le service à moindre coût et d'amélioration de la qualité. A titre d'exemple, on peut considérer que quasiment tous les chemins de fer du continent américain, y compris ceux qui assurent les services de voyageurs de banlieue et quelques grands réseaux de métro, sont à l'heure actuelle exploités par le secteur privé. Il reste que les pouvoirs publics doivent encadrer les services en fixant leur fréquence, les prix auxquels les services sont proposés

et d'autres aspects comme la configuration des dessertes ou le rythme de renouvellement du matériel.

2.2. Des prix efficaces

Le libre accès à l'infrastructure, moyennant des exigences de base comme celles relatives entre autres à la sécurité, a été préconisé par la Table Ronde pour le transport des marchandises. Séparer les opérateurs de services de fret ferroviaires de l'infrastructure est une approche pour aboutir à des conditions d'accès à l'infrastructure qui soient neutres et est un modèle à suivre pour les pays candidats à l'accès à l'Union Européenne. Ceci pose directement la question du prix d'accès à l'infrastructure. Une tarification au coût marginal social peut être un point de départ approprié pour aboutir à un usage efficace de l'infrastructure, comme le propose le "paquet" ferroviaire de l'Union Européenne. Il est toutefois essentiel d'aller au-delà et de fournir, par un système de prix, des incitations au gestionnaire de l'infrastructure pour qu'il développe cette dernière. Dans le même temps, il y a lieu de prévenir la perception de rentes par ce gestionnaire d'infrastructure, qui est en situation de monopole et qui pourrait accroître les charges d'usage en rationnant l'offre. Des dispositions appropriées, qu'elles soient structurelles ou réglementaires, doivent être envisagées pour éviter cela. On peut dire aussi que les tarifs d'accès à l'infrastructure doivent envoyer le bon signal au détenteur de l'infrastructure, pour ce qui est des besoins d'investissements sur certains tronçons fortement sollicités, afin de réduire la congestion de l'infrastructure ferroviaire. Des prix efficaces doivent permettre de répartir les sillons entre les différents utilisateurs. Sur ce point, la Table Ronde a estimé que les chemins de fer à l'Est devraient utiliser les dernières technologies existantes pour attribuer les sillons par un mécanisme d'enchères où chacune des entreprises qui sollicite des sillons met en évidence par un prix l'importance qu'elle accorde à se voir attribuer ces sillons. On peut dire que jusqu'à présent, dans les expériences de séparation infrastructure/exploitation, notamment au Royaume-Uni, l'accès à l'infrastructure n'a pas été tarifé de manière appropriée et a connu de nombreux changements, d'où des errements. Avoir des prix efficaces n'est pas simple. Un marché secondaire pour l'allocation de *slots* a été pressenti comme important pour assumer une certaine "liquidité" de tout mécanisme de mise aux enchères.

2.3. Séparation comptable ou institutionnelle ?

La séparation infrastructure/exploitation doit au moins être totale sur un plan comptable et le point de vue qui a dominé au cours de la Table Ronde est que cette même séparation doit être, de manière plus appropriée, complète sur un plan institutionnel. La séparation institutionnelle devient en effet indispensable, quand le trafic est hétérogène sans prédominance de l'un ou l'autre utilisateur, qu'il doit y avoir concurrence entre les différents utilisateurs d'une même ligne et que les différents services doivent être clairement séparés les uns des autres sur le plan économique. Dans ce cas, la séparation institutionnelle semble en effet être la configuration qui s'accorde le mieux avec un libre accès non discriminatoire. Cet accent mis par la Table Ronde sur le libre accès traduit essentiellement le souci de voir de nouvelles entreprises ferroviaires apparaître sur le marché des transports par chemin de fer par rapport à une autre configuration qui verrait les entreprises publiques actuelles fusionner. Il est en effet essentiel que le processus de changement ne soit pas laissé entre les mains des entreprises ferroviaires actuelles, peu enclines à bouleverser leurs pratiques et à affronter la concurrence avec des objectifs de rentabilité. Dans ce sens, la Table Ronde a estimé que l'on devait prendre des mesures pour favoriser les nouvelles entreprises sur les réseaux, tout à l'inverse d'un processus de droits acquis en faveur des entreprises publiques préexistantes. Sous l'effet de la concurrence, ces dernières ne doivent pas pouvoir rester figées et c'est bien là l'un des objectifs des réformes à entreprendre. On peut d'ailleurs retenir des débats de la Table Ronde qu'il n'existe aucune raison fondamentale pour laquelle, dans le transport de fret ferroviaire, par exemple, mais pas uniquement, ce transport devrait être effectué par une entreprise publique. Il n'existe

pas en matière ferroviaire d'exemple de tutelle politique publique qui soit une réussite et rien ne justifie de la nature intrinsèquement publique des services ferroviaires.

2.4. Une privatisation qui n'est pas indispensable

Il existe malgré tout des réalités historiques, sociologiques et institutionnelles contradictoires qui font que l'affirmation : "Il faut privatiser les entreprises ferroviaires publiques !", n'a pas de sens réel. Le dogmatisme n'est pas de mise en ce qui concerne la participation du secteur privé et, pour l'infrastructure, il a semblé aux experts de la Table Ronde que sa privatisation ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'une entreprise qui ne serait pas scindée verticalement entre l'infrastructure et l'exploitation (cas des réseaux des États-Unis). Il faut surtout inciter les entreprises à se transformer sous l'effet de la concurrence et sous l'effet de l'adoption de règles de fonctionnement interne inspirées du privé. Dans cette perspective, un aspect qui a été fortement souligné par la Table Ronde est la nécessité d'avoir une comptabilité analytique par activité pour les entreprises ferroviaires, de manière à ce qu'elles puissent se positionner sur certains marchés en fonction de leur compétitivité et non en fonction d'objectifs politiques qui leurs seraient imposés. Des entreprises ferroviaires monolithiques immergées dans une économie de marché seraient une garantie d'échec et des procédures comptables inspirées de celles en vigueur dans le privé sont un premier pas significatif pour éviter cela.

2.5. Les activités satellites

Les tenants de l'économie planifiée arguaient que les très grandes entités de la taille des chemins de fer pouvaient judicieusement être détachées du reste de l'économie, parce que leurs besoins étaient suffisamment importants pour justifier des formes d'autarcie. Cette conception ne peut prévaloir dans une économie de marché, car grâce à la concurrence, il est possible d'acheter des services et des matériels moins chers et de meilleure qualité à l'extérieur. On peut d'ailleurs noter que le processus d'abandon des activités satellites a déjà démarré dans beaucoup de pays et qu'il devrait logiquement être mené à son terme à mesure que la réforme progresse.

Il n'est cependant pas sûr que le fait de vendre des emprises ferroviaires situées en centre-ville soit une initiative opportune, dans la mesure où en conservant un intérêt dans ces avoirs et dans la forme qu'ils peuvent prendre, les chemins de fer peuvent acquérir une participation et un pouvoir de décision dans des activités fortement demanderesse de transport. Un manque de sites appropriés dans les centres villes pour le fret est, par exemple, un handicap dans beaucoup de pays d'Europe de l'ouest.

3. LES STRATÉGIES

3.1. Mesures à prendre par les chemins de fer

Premièrement, des systèmes comptables qui s'appuient sur la transparence des coûts

La première des priorités est de mettre en place un système de comptabilité d'exploitation et analytique par activité qui s'appuie sur la transparence des coûts. Cette transparence des coûts est indispensable pour orienter les décisions : il ne s'agit pas de chercher pour les chemins de fer à croître de manière absolue, mais de se concentrer sur les marchés et segments de marché rentables, à l'image de toute entreprise immergée dans la concurrence. Ceci peut impliquer au contraire une réduction de taille.

Il est donc indispensable d'adapter les structures aux marchés de telle sorte que les recettes et les coûts puissent être rapportés aux différents marchés. La gestion par genre d'activité requiert la signature d'accords de service public par lesquels l'État s'engage à compenser financièrement l'opérateur pour les pertes qu'il subit sur les prestations de service public non profitables que les Gouvernements entendent maintenir.

Deuxièmement, des pratiques comparables à celles de toute entreprise commerciale

Les chemins de fer doivent s'aider eux-mêmes en adoptant une stratégie et des pratiques comparables à celles de toute entreprise commerciale. L'adoption d'une logique commerciale implique un changement majeur du processus de gestion. La mise en place d'une structure de direction décidée à mener à bien ces changements est essentielle : le pouvoir de restructurer l'organisation et de nommer ou révoquer le personnel doit être confié à une direction indépendante de toute pression politique. Ceci implique également que les nouvelles pratiques soient partagées par tout le personnel. Il est donc clair qu'il faut une stratégie innovante qui s'appuie sur la motivation du personnel et sur un style de management, certes adapté aux chemins de fer, mais qui soit hérité de celui des entreprises privées.

Troisièmement, se positionner sur les marchés rentables, comme la logistique

Les chemins de fer en Europe de l'Ouest et dans les PECO sont essentiellement tournés vers l'activité "passagers" et le "fret" est minoritaire, ceci veut dire que les marchés ne sont pas homogènes et qu'il existe différents segments potentiellement rentables. Les chemins de fer doivent chercher à accroître leur pénétration sur ces segments de marchés et envisager, en matière de transport de fret, de développer une approche logistique. Ceci revient pour eux à se positionner sur les marchés porteurs.

Quatrièmement, favoriser les investissements dans les nouvelles technologies

Une des clefs de l'évolution des chemins de fer dépend de leur capacité à tirer parti des caractéristiques intrinsèques du produit ferroviaire dont notamment sa facilité à être automatisé. Tout à l'inverse de ce qui s'est produit, la technique ferroviaire est "technologiquement intensive" et est "*labour saving*". Sur ce point, la Table Ronde a estimé qu'il était vital pour les chemins de fer de s'engager dans les technologies nouvelles, dont celles relatives à l'automatisation. Le problème des sureffectifs que cela ne manquera pas de révéler doit être résolu en concertation avec les pouvoirs publics. En outre, il faudra investir dans l'acquisition et le fonctionnement des équipements nécessaires au calcul des coûts d'infrastructure et à une gestion non discriminatoire de la capacité des voies. Tous ces logiciels de gestion sont indispensables aux mutations, dans le sens d'une adaptation de la gestion aux règles du marché et, aucun chemin de fer ne devrait s'engager sur la voie des réformes s'il en est dépourvu.

3.2. Mesures à prendre par les pouvoirs publics

La Table Ronde a énuméré une série d'actions que les pouvoirs publics devraient entreprendre pour résoudre les problèmes posés par les chemins de fer à l'Est :

Premièrement, ouvrir l'infrastructure au libre accès selon ce qui est demandé par l'Union Européenne

Pour de nombreux experts, on a échoué en Europe occidentale à appliquer les engagements du Traité de Rome de libéralisation des transports dans le cas du transport ferroviaire. Une certaine conception de l'économie et des groupes d'intérêt ont porté certains pays à mettre les entreprises d'État, et notamment les chemins de fer, à l'abri des forces du marché. Aussi, en Europe de l'Est, on doit apprendre à partir des erreurs de l'Ouest, là où la politique passée en matière de chemins de fer ne peut servir d'exemple. Les

tentatives de coordination de l'activité des différents modes y ont été très dispendieuses, puisque le niveau des subventions des chemins de fer à l'Ouest par passager transporté sont 15 à 20 fois supérieures à celui de l'Est de l'Europe, sans que la tendance des chemins de fer à perdre des marchés n'ait pu être endiguée. Aussi l'on pourrait retenir comme recommandation essentielle de la Table Ronde que l'infrastructure ferroviaire doit être soumise au libre accès pour le transport de fret, c'est-à-dire ouverte à de nouveaux opérateurs, ce qui laisse la voie libre aux vertus du modèle libéral de concurrence. La concurrence est en effet un facteur d'efficacité et d'adaptation aux exigences des marchés.

Deuxièmement, créer un cadre concurrentiel pour le marché des transports

Dans cette perspective, la première leçon à retenir est la nécessité d'encadrer le marché des transports et de laisser la plus complète autonomie aux entreprises. Les responsabilités et libertés de chacun des acteurs sur le marché des transports doivent être harmonisées pour constituer ce que les Anglais appellent un "*level playing field*". Si ceci est simple à énoncer, la mise en pratique s'avère complexe, car la libéralisation du marché des transports implique d'édicter des règles en matière de sécurité, d'environnement, d'accès au marché, de conditions sociales, de tarification, de fiscalité, etc. Il existe toutefois de multiples façons de mettre en vigueur ces principes et chaque pays peut trouver une voie appropriée.

L'un des autres objectifs d'une telle évolution est de mettre un terme à la capture, par les entreprises de chemins de fer, du pouvoir réglementaire, capture qui est le résultat de la proximité des entreprises ferroviaires avec les pouvoirs publics.

Troisièmement, favoriser les nouveaux entrants

Les différences d'approches nationales auront toutefois en commun de chercher, sur le marché des transports ferroviaires, à favoriser impérativement les nouveaux entrants et donc d'éviter des droits acquis pour les entreprises ferroviaires préexistantes. Le libre accès est essentiel et il ne doit pas être discriminatoire au bénéfice des entreprises établies. Des droits d'accès appropriés peuvent être obtenus aussi bien par la concurrence *pour* le marché que par la concurrence *dans* le marché. La concurrence pour une concession de service public pour des transports suburbains de voyageurs, avec l'octroi de subventions contractuelles, peut être une façon tout à fait acceptable d'ouvrir l'infrastructure à la concurrence. En d'autres termes, l'objectif de libre accès doit être entendu avec l'objectif d'une concurrence renforcée, dans la recherche de la meilleure solution.

Quatrièmement, rétrocéder aux entreprises le pouvoir de décision

Un tel modèle ne peut fonctionner que si les entreprises ont les mains libres en ce qui concerne leurs décisions stratégiques. Aussi, les pouvoirs publics doivent-ils rétrocéder aux managers des entreprises ferroviaires les pouvoirs de contrôle des décisions qu'ils détiennent encore, après que les besoins d'usage de la capacité ferroviaire aient été décidés et les besoins de service public (services régionaux et urbains ou suburbains) aient été identifiés. La liberté de gestion des entreprises est essentielle et celle-ci ne peut que s'appuyer sur la transparence des coûts et recettes et sur des liens directs entre les besoins des marchés et les prestations des entreprises. On retrouve ici un aspect plusieurs fois cité au cours de la Table Ronde et qui est la nécessité pour les entreprises ferroviaires d'avoir un système comptable normalisé, c'est-à-dire d'avoir un système qui permette de suivre la rentabilité des opérations sur chacun des marchés, selon le modèle d'une comptabilité analytique. En complément, la supervision par les pouvoirs publics des performances des chemins de fer est considérablement renforcée par une compatibilité précise, claire et transparente.

Cinquièmement, octroyer des concessions pour les services publics

Pour les marchés du transport où la notion de libre accès n'est pas réaliste, comme les transports locaux ou suburbains, l'octroi de concessions au bénéfice de l'opérateur qui fait la proposition économiquement la moins dispendieuse peut être recherchée. Dans la mesure où ils subventionneront ces services, les pouvoirs publics conserveront la capacité de décision en matière de fréquence des services, de prix, de desserte, etc., mais là également, de nouveaux entrants seront incités à venir sur ces marchés grâce aux procédures d'appel d'offre.

Sixièmement, régler les problèmes de passage aux frontières

En matière de transport de marchandises, les problèmes de passage des frontières apparaissent comme déterminants dans la mesure où, comme la Table Ronde l'a affirmé, cela n'a plus guère de sens de parler d'enjeux nationaux du fret, tant la dimension des échanges est internationale. Il faudra donc que les pouvoirs publics veillent fermement à promouvoir la concurrence transfrontalière et les accords de co-opération entre entreprises existantes, dans la mesure où ces accords ne créent pas de barrières aux nouveaux entrants.

Septièmement, instituer un organe de surveillance

Les pouvoirs publics devront instituer un organe de surveillance dans chaque pays qui devra éviter les comportements anticoncurrentiels et renforcer le respect des lois en vigueur. L'indépendance d'un tel organe est essentielle pour donner confiance aux nouveaux entrants.

Huitièmement, ne pas négliger les préoccupations environnementales

Les préoccupations environnementales pèseront également d'un poids sans cesse plus lourd sur la politique européenne des transports. Ces préoccupations pourraient conduire à l'adoption de mesures destinées à susciter un développement du trafic des chemins de fer. Ces mesures pourront prendre la forme d'une réduction des droits d'accès à l'infrastructure pour les marchandises ou de la tarification de cet accès au seul coût marginal de court terme ainsi que prendre la forme d'aides aux transports urbains et régionaux de voyageurs. Toutefois, de telles pratiques ne devront pas minorer les ressources nécessaires au gestionnaire de l'infrastructure et ne devront s'appliquer qu'aux services qui font apparaître un véritable bénéfice environnemental et pas uniquement un bénéfice théorique.

Si les PECO et les pays de la CEI ne partagent pas tous pour l'instant le souci de sauvegarde de l'environnement dans les mêmes termes qu'au sein de l'Union Européenne, ils y viendront, même s'il leur est notamment particulièrement difficile de corriger le comportement de leurs entreprises publiques dans ce domaine.

Neuvièmement, adopter un plan, financé par les États, pour les sureffectifs

Enfin, l'une des dimensions les plus difficiles des changements à opérer concerne la question des sureffectifs des entreprises ferroviaires établies. Ce problème ne peut être laissé aux mains des compagnies ferroviaires seules. Il est indispensable que ce problème soit résolu, même si la main-d'oeuvre dans les PECO a pour l'instant un coût unitaire faible. Les économies qui peuvent être réalisées par un ajustement des effectifs sont de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros par an pour l'ensemble des PECO, soit de quoi financer des investissements majeurs en l'espace de cinq ans. Pour que ce problème trouve une solution satisfaisante, il faut que les pouvoirs publics participent à l'élaboration et au financement de programmes de mise à la retraite anticipée, de formation, de mise à niveau, d'indemnisation, etc., tout en veillant à attirer et conserver les managers de qualité, notamment dans tout domaine nécessaire au nouveau climat

créée au sein des entreprises ferroviaires. Des exemples issus d'Amérique Latine furent cités au cours de la Table Ronde : les effectifs y ont été généralement réduits de 50 pour cent, tout en prenant garde à attirer du personnel de qualité dans les domaines de compétences nouvelles. Les salaires doivent pouvoir reconnaître le mérite individuel et, d'une manière générale, il importe de définir tout d'abord un plan d'indemnisation pour les départs forcés et chaque entreprise doit décider ensuite quels sont les salariés qu'elle conserve. Le plan d'indemnisation doit alors être appliqué aux salariés en sureffectifs.