



Conseil économique et social

Distr. générale
12 août 2013
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité des transports intérieurs

Groupe de travail des transports par chemin de fer

Soixante-septième session

Genève, 23-25 octobre 2013

Point 12 de l'ordre du jour provisoire

Réforme des chemins de fer

Réforme des chemins de fer

Note du secrétariat

I. Mandat

1. Lors de sa dernière session, le Groupe de travail des transports par chemin de fer a considéré que la réforme des chemins de fer était un élément important du développement ferroviaire. Le Groupe de travail a prié le secrétariat (ECE/TRANS/SC.2/218, par. 51) d'établir une note fondée sur les contributions reçues par les experts à l'occasion de la dernière session et d'y inclure des propositions de développement de cette question pour examen à la prochaine session.
2. La présente note d'information (ECE/TRANS/SC.2/2013/5) est soumise au Groupe de travail pour examen et discussion.

II. Tour d'horizon de la réforme des chemins de fer

3. L'organisation et le régime de propriété des chemins de fer varient de par le monde. En Europe et en Asie, les chemins de fer sont généralement détenus et gérés par l'État. Aux États-Unis d'Amérique, les chemins de fer sont en grande partie financés par des fonds privés. Mais cela n'a pas toujours été le cas. En Europe, au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les chemins de fer ont été principalement construits par le secteur privé. C'est seulement plus tard que les gouvernements ont consolidé leur mainmise sur le secteur ferroviaire.

4. Les infrastructures routières n'en étant encore qu'à leurs premiers balbutiements, les pays ont vite compris que les réseaux ferroviaires revêtaient une importance cruciale pour l'économie. Les gouvernements en sont également venus à penser qu'il était de leur devoir d'assurer le bon fonctionnement d'un système ferroviaire exploité dans l'intérêt public. Les pays européens ont commencé à restreindre leurs échanges commerciaux et à limiter la concurrence. Ces mesures ont entraîné une baisse du trafic et une détérioration sensible de la situation financière des chemins de fer. Les chemins de fer privés n'étaient plus enclins à investir dans les infrastructures et le matériel roulant. En 1950, presque tous les chemins de fer d'Europe étaient la propriété de l'État et la grande majorité d'entre eux le sont toujours.

5. Aux États-Unis, la situation est très différente. Dès le XIX^e siècle, les compagnies de chemins de fer américaines ont été cotées en bourse. En 1970, tous les services ferroviaires interurbains – voyageurs et fret – appartenaient au secteur privé, mais restaient réglementés par le Gouvernement. Cependant, le trafic de voyageurs diminuait et le retour sur investissement était insuffisant pour entretenir les voies. Le Congrès des États-Unis a décidé de mettre en place un nouveau système de réglementation, plus équilibré, laissant la liberté aux chemins de fer de gérer leurs actifs et de fixer leurs politiques de prix. L'entreprise publique Amtrak a été fondée pour soulager le transport ferroviaire de fret de la plupart de ses opérations, non rentables, de transport de voyageurs¹.

6. La libéralisation est l'un des principaux moteurs de la transformation des chemins de fer. Par cette politique, les gouvernements visent un certain nombre d'objectifs différents, notamment la promotion de l'innovation et de la qualité sous l'effet de la concurrence, la stimulation de l'investissement pour créer ou sauvegarder des emplois, l'augmentation de l'efficacité et l'allègement de la charge pesant sur l'État (soutien financier). La libéralisation est ainsi au cœur des débats dans la plupart des pays ayant un marché du transport ferroviaire développé.

7. Il existe trois grands modèles de libéralisation. En Amérique du Nord et du Sud, la plupart des compagnies de chemin de fer privées procèdent à l'intégration verticale de leurs opérations de fret et de transport de voyageurs et de la gestion des infrastructures. La forte demande existant sur certaines lignes dédiées justifie le fait que les sociétés de chemin de fer offrent leurs propres réseaux, en se faisant concurrence entre elles. L'infrastructure elle-même est détenue par la société de chemin de fer, comme aux États-Unis, ou fait l'objet d'une concession, comme en Amérique latine.

8. Le deuxième modèle est celui du Japon. Au Japon, la privatisation a eu lieu au début des années 1990. Toutefois, les marchés n'ont pas connu de libéralisation à grande échelle. Aujourd'hui, le transport ferroviaire de voyageurs est assuré par des entreprises verticalement intégrées à vocation régionale. L'opérateur de fret d'État a accès aux voies appartenant aux sociétés de transport ferroviaire de voyageurs. Les acteurs privés sont confrontés à un obstacle majeur car ils ne peuvent entrer sur le marché qu'en offrant leurs propres infrastructures.

9. Les États membres de l'Union européenne constituent un troisième modèle. Les entreprises ferroviaires historiques, intégrées verticalement, gèrent leurs opérations de transport de voyageurs et de fret séparément de la gestion des infrastructures. Dans le même temps, un régulateur supervise l'accès aux voies. Il en résulte que la concurrence intermodale sur le marché est concentrée sur le secteur du fret ferroviaire, la concurrence pour les marchés du secteur voyageurs se limitant aux appels d'offre publics.

¹ Article de Martin Streichfuss, partenaire du Cabinet de conseil en stratégie Roland Berger, paru dans l'ouvrage «Railways Transformation», Roland Berger Strategy Consultants.

10. L'Union européenne a approuvé un certain nombre de «paquets ferroviaires». On trouvera dans la figure ci-dessous le détail de ces paquets et la description de leurs principaux objectifs.

Figure 1
Politique ferroviaire de l'Union européenne

<i>1^{er} paquet ferroviaire</i>	<i>2^e paquet ferroviaire</i>	<i>3^e paquet ferroviaire</i>	<i>Principaux objectifs</i>
Toutes les entreprises de fret ferroviaire peuvent accéder au Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF)	Cabotage dans le domaine du transport de fret	Conception commune de la formation des conducteurs	Accroître la part modale du rail pour réduire <ul style="list-style-type: none"> • Les émissions de CO₂ • Les encombrements routiers
Séparation de la gestion de l'infrastructure de celle de l'exploitation des services de transport	Harmonisation des normes de sécurité	Codification des droits des voyageurs	Stimuler la concurrence et ainsi renforcer l'efficacité et la qualité du secteur
Redevances d'accès aux voies fondées sur les coûts marginaux	Amélioration de l'accès au marché par l'interopérabilité	Ouverture à la concurrence de tous les services internationaux, y compris éventuellement le cabotage	Réduire la part des fonds publics dans le secteur
Régulateur indépendant	Coordination et harmonisation par l'Agence ferroviaire européenne	Normes de qualité pour le secteur du fret ferroviaire	
Licences européennes			

Source: Union européenne.

11. En Europe, la privatisation offre un tableau complexe (fig. 2). Seul le Royaume-Uni a complètement privatisé ses chemins de fer. L'ancienne société nationale historique, la «British Rail», a été divisée en plus d'une centaine de sociétés d'exploitation ferroviaire distinctes dont six entreprises de fret. Après leur rachat par la société des États-Unis «American Wisconsin Central Railroad», cinq de ces six entreprises de fret ont fusionné pour former «English, Welsh and Scottish Railway» (EWS). EWS a été vendue à la Deutsche Bahn en 2007. La société reste à ce jour le premier fournisseur de fret ferroviaire du Royaume-Uni. En 2002, l'entreprise de gestion de l'infrastructure «Rail Track» est devenue une entreprise publique et a été rebaptisée «Network Rail».

Figure 2
Privatisation du rail en Europe

<i>Pays</i>	<i>Transport ferroviaire de voyageurs</i>	<i>Fret ferroviaire</i>	<i>Infrastructure</i>	<i>Observations</i>
Danemark	X	✓	X	Vente du fret ferroviaire à la Deutsche Bahn

<i>Pays</i>	<i>Transport ferroviaire de voyageurs</i>	<i>Fret ferroviaire</i>	<i>Infrastructure</i>	<i>Observations</i>
Estonie	(X)	(X)	(X)	Vente de 66 % des exploitants ferroviaires intégrés; renationalisation consécutive à la réduction des redevances d'accès aux voies, qui a mis à mal la pérennité des activités des exploitants
Allemagne	(✓)	(✓)	X	Introduction en bourse programmée, puis reportée
Grande-Bretagne	✓	✓	(X)	Division de British Rail en 100 entreprises; infrastructure renationalisée après plusieurs accidents de grande envergure dus à une infrastructure défectueuse
Hongrie	X	✓	X	Vente du fret ferroviaire à la Rail Cargo Austria
Pays-Bas	X	✓	X	Vente du fret ferroviaire à la Deutsche Bahn

✓ *Priorité*, (✓) *Privatisation partielle/privatisation imminente*, X *Non privatisé*, (X) *Privatisé puis renationalisé*

Source: «Railway Transformation».

A. Refonte du premier paquet ferroviaire

12. Le premier paquet ferroviaire comprenait trois directives (2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE) qui ont fait l'objet de modifications importantes en 2004 (deuxième paquet) et 2007 (troisième paquet). Il avait pour objectif de redynamiser le transport ferroviaire (relevant encore en grande partie des monopoles d'État qui n'effectuent des opérations que sur leurs marchés nationaux respectifs) en l'ouvrant progressivement à la concurrence au niveau européen. Le marché ferroviaire du transport de marchandises est entièrement ouvert depuis 2007; celui du transport international de passagers l'est depuis janvier 2010.

13. La refonte du premier paquet ferroviaire est avant tout une entreprise de simplification et de consolidation législative («codification») qui vise à fusionner les trois directives en vigueur et leurs modifications successives (soit au total, 9 directives, 1 décision et 2 actes d'adhésion). Cette refonte visait également à moderniser la législation et à résoudre certaines problématiques décisives qui sont apparues sur le marché au cours des dix dernières années.

14. Le marché ferroviaire de l'Union européenne est confronté à trois grandes difficultés:

a) Le faible niveau de concurrence, dû au manque de précision des conditions d'accès au marché, qui continuent ainsi de favoriser les opérateurs historiques;

b) L'insuffisance de la surveillance réglementaire exercée par les autorités nationales qui, trop souvent, n'ont pas l'indépendance, les compétences ni les pouvoirs adéquats;

c) La faiblesse de l'investissement public et privé. Alors que les infrastructures de plusieurs États membres se détériorent faute de financements suffisants, l'investissement dans les services ferroviaires attire de moins en moins d'opérateurs, historiques ou nouveaux.

15. La refonte du premier paquet ferroviaire se présente:

a) Premièrement, comme une entreprise de simplification et de consolidation législative («codification») visant à fusionner les trois directives en vigueur et leurs modifications successives (soit au total, 9 directives, 1 décision et 2 actes d'adhésion), supprimer les références croisées et harmoniser la terminologie;

b) Deuxièmement, elle vient clarifier les dispositions existantes (et aplanir en particulier les divergences d'interprétation entre États membres) et les adapter aux mutations qu'a subies le marché au cours des dix dernières années, en vue de résoudre des problèmes décisifs, grâce à l'expérience acquise durant les dix dernières années. Ces problèmes, évoqués dans la deuxième partie ci-dessus, ont trait à la facilitation de la mise en œuvre.

B. Le quatrième paquet ferroviaire

16. Le manque d'efficacité et de qualité de certains services ferroviaires s'explique principalement par la faiblesse de la concurrence, par les distorsions de marché qui subsistent et par des structures insatisfaisantes. Le quatrième paquet ferroviaire, qui s'appuie sur une démarche holistique, aborde des questions telles que la longueur et le coût élevé des procédures, les entraves posées à l'accès des nouveaux venus sur le marché et les différentes règles d'accès au marché.

17. Les initiatives présentées dans le paquet se renforcent mutuellement: elles contribuent toutes à rendre le secteur plus efficace et soucieux des attentes des clients et à renforcer l'attrait relatif du secteur ferroviaire par rapport aux autres modes de transport. Toutes les mesures facilitent l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Ce sont les effets combinés des initiatives individuelles qui permettront de réaliser les synergies. Pour garantir l'efficacité de l'ouverture juridique de marché, il faut veiller à ce que certaines «conditions-cadres» soient en place et porteuses d'effets: accès non discriminatoire à l'infrastructure, à du matériel roulant adéquat, aux gares ou à l'attribution des sillons horaires, y compris la gestion du trafic. Pour assurer le succès de l'ouverture du marché, il faut préserver les avantages des effets de réseau. Certaines de ces conditions-cadres seront établies par l'intermédiaire des initiatives relatives à l'ouverture du marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs, et d'autres le seront par l'intermédiaire de la proposition relative à l'amélioration de la gestion des infrastructures. En ce qui concerne la réduction des entraves à l'accès au marché pour les nouveaux arrivants, des synergies devraient être créées grâce à la réduction des discriminations en matière d'accès à l'infrastructure et à la mise en place de procédures simplifiées pour la délivrance des certificats de sécurité pour les entreprises ferroviaires et des autorisations de mise sur le marché des véhicules.

III. Orientations données par le Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2)

18. Le Groupe de travail (SC.2) souhaitera peut-être prendre en considération et étudier le présent document d'information et donner des orientations au secrétariat quant aux nouvelles mesures à prendre dans ce domaine.