



N° 1645

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 1999

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

**sur les propositions de directives relatives  
aux chemins de fer communautaires  
(COM[98] 0480 final / n° E 1163),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DIDIER BOULAUD,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Joseph Parrenin, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>PRESENTATION DU RAPPORT .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIERE PARTIE : L’OBJECTIF CONSENSUEL DE REVITALISATION DU RAIL IMPLIQUERAIT LA LIBERALISATION ACCRUE DE CE SECTEUR .....</b>	<b>15</b>
<b>I. L’ACCORD UNANIME SUR LA NECESSITE D’ENRAYER LE DECLIN DU RAIL .....</b>	<b>16</b>
<b>A. Un déclin incontestable.....</b>	<b>16</b>
<b>1) Un contexte défavorable au développement du rail.....</b>	<b>16</b>
a) La route s’est imposée comme le mode de transport dominant.....	16
b) La gestion des entreprises ferroviaires est restée en retrait par rapport à l’évolution de la demande de transport .....	20
<b>2) La réduction continue des parts de marché du rail dans le         transport de voyageurs et de marchandises.....</b>	<b>23</b>
a) Le transport de voyageurs .....	23
b) Le transport de marchandises .....	25
<b>B. L’urgence d’un redressement .....</b>	<b>30</b>
<b>1) La prise de conscience des impasses du « trop routier » .....</b>	<b>31</b>
a) Le risque réel de congestion.....	31
b) Le risque d’un rejet de la route.....	32
<b>2) La prise de conscience de la nécessité de mener une politique         ferroviaire plus dynamique.....</b>	<b>35</b>
a) La redécouverte des atouts du rail .....	35

- b) La politique ferroviaire est devenue un élément du débat public.....38

**II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DE REVITALISER LE RAIL PAR SA LIBERALISATION ACCRUE .....45**

**A. La Commission juge insuffisant le cadre instauré par la directive 91/440 .....45**

- 1) **La directive 91/440 a été transposée selon des conditions variables.....45**
  - a) En ce qui concerne l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires .....46
  - b) En ce qui concerne la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport.....46
  - c) En ce qui concerne la réduction de l'endettement et l'assainissement financier des entreprises ferroviaires.....48
  - d) En ce qui concerne les droits d'accès.....50
- 2) **Une directive dont les effets limités sur la concurrence justifieraient le renforcement du processus de libéralisation.....55**
  - a) La quasi-absence de nouveaux entrants .....55
  - b) La volonté réaffirmée de la Commission de renforcer le processus de libéralisation du rail .....57

**B. Le « paquet infrastructures » marque une nouvelle étape de la politique de libéralisation poursuivie par la Commission .....59**

- 1) **Le « paquet infrastructures » garantirait un traitement équitable et non discriminatoire de toutes les entreprises ferroviaires .....60**
  - a) Le candidat autorisé : une notion nouvelle de l'entreprise ferroviaire destinée à favoriser l'accès de nouveaux entrants .....60
  - b) L'institution de divers mécanismes de régulation ayant pour objet de prévenir les conflits d'intérêts .....61
- 2) **Le « paquet infrastructures » faciliterait l'utilisation efficace et compétitive de l'infrastructure .....65**
  - a) L'encadrement de l'attribution des sillons .....66
  - b) Les principes de tarification des infrastructures .....67
- 3) **Le « paquet infrastructures » contribuerait à assurer la transparence financière des entreprises.....68**

**DEUXIEME PARTIE : LA LOGIQUE IRRECEVABLE DE  
LA REFORME PRESENTEE PAR LA COMMISSION.....71**

**I. UNE APPROCHE IDEOLOGIQUE RECELANT DE  
GRAVES INCOHERENCES.....72**

**A. La nécessité d'une concurrence intramodale accrue : un  
postulat dont la validité n'est pas démontrée .....72**

**1) Le transport ferroviaire évolue depuis longtemps dans un  
environnement concurrentiel difficile .....72**

- a) La concurrence intermodale .....72
  - (1) La question lancinante des distorsions de concurrence  
entre la route et le rail .....73
  - (2) La concurrence entre le rail et les autres modes de  
transport.....78
- b) La concurrence intramodale .....79
- c) L'application du droit communautaire de la concurrence aux  
entreprises ferroviaires .....80

**2) L'impossibilité de préjuger des vertus du renforcement de la  
concurrence intramodale .....81**

- a) La libéralisation intervenue dans d'autres secteurs montre que  
le passage à la concurrence ne garantit pas toujours une  
efficacité accrue .....81
- b) Les déficiences patentées de l'expérience britannique de  
privatisation du rail .....83
- c) La formule de la coopération s'est avérée plus fructueuse que  
celle de la concurrence entre les réseaux ferroviaires .....87

**B. Les méthodes de la Commission ne sont pas exemptes de  
graves incohérences .....89**

**1) Le « paquet infrastructures » a été élaboré en l'absence d'un  
réel bilan de l'application de la directive 91/440 .....89**

- a) Le "paquet infrastructures" vise à imposer un cadre commun  
aux Etats membres .....90
- b) L'élaboration du "paquet infrastructures" n'a pas pris en  
compte les expériences nationales.....92
  - (1) Le cas des Etats membres qui ont pris des dispositions  
allant au-delà de la directive 91/440.....92
  - (2) Le cas des Etats membres qui s'en sont tenus à  
l'application de la directive 91/440 .....95

**2) La démarche de la Commission ne s'inscrit ni dans une  
perspective intermodale ni européenne.....99**

- a) La perspective intermodale est absente du "paquet  
infrastructures" .....99
- b) La démarche de la Commission ne promeut pas réellement  
une politique européenne des transports .....101

**II. UNE APPROCHE SUSCEPTIBLE D'ENTRAVER LE DEVELOPPEMENT DU RAIL .....103**

**A. Le risque d'une très sérieuse déstabilisation des entreprises ferroviaires.....103**

**1) L'instauration d'une concurrence sauvage n'est pas à écarter .....104**

- a) La volonté manifeste de la Commission de réduire l'intégration des entreprises ferroviaires ..... 104
- b) La formation probable de monopoles privés. .... 106

**2) Une évolution lourde de conséquences économiques et sociales .....107**

**B. Le risque d'une libéralisation sans harmonisation .....109**

**1) La persistance de disparités entre les réseaux ferroviaires .....109**

- a) La qualité variable des réseaux ..... 109
- b) L'absence de normes techniques communes..... 109

**2) Le risque d'une harmonisation par le bas .....110**

- a) Les conditions de travail ..... 110
- b) En ce qui concerne les normes de sécurité ..... 111

**TROISIEME PARTIE : POUR LA CONSTRUCTION D'UN SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE EUROPEEN..... 113**

**I. LA NECESSITE DE REJETER UN PROJET CONTRAIRE AUX INTERETS DE L'EUROPE FERROVIAIRE .....114**

**A. L'Europe ferroviaire ne saurait se construire dans la précipitation .....114**

**B. L'Europe ferroviaire ne saurait se construire sur la base d'une hypothèse contestée .....114**

**II. UNE ARDENTE OBLIGATION : VALORISER PLEINEMENT LES ATOUTS DES RESEAUX FERROVIAIRES EUROPEENS .....116**

**A. Cet objectif passe par la prise en compte, au plan communautaire, des expériences nationales et par le développement de la coopération entre les réseaux .....116**

- 1) Une exigence essentielle : la prise en compte, au plan communautaire, des expériences nationales ..... 116
- 2) Le développement de la coopération entre les réseaux..... 117

**B. La nécessité pour la S.N.C.F. de construire l'avenir .....118**

- 1) La S.N.C.F. dispose d'un potentiel technique et humain de grande valeur ..... 118

2) La S.N.C.F. doit créer la dynamique nécessaire à l'exploitation optimale de son potentiel .....	119
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>123</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>125</b>
1) Audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement le 17 décembre 1998.....	125
2) Audition des rapporteurs du Parlement européen, MM. Pavlos Sarlis et Johannes Swoboda, le 25 mars 1999 .....	131
3) Réunion du 20 mai 1999 .....	136
4) Réunion du 27 mai 1999 .....	141
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION.....</b>	<b>143</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>147</b>
Annexe I : Liste des personnalités entendues .....	149
Annexe II : Montant des investissements ferroviaires et routiers (en millions de francs).....	157
Annexe III : Transport ferroviaire de marchandises 1990-1997 .....	159
Annexe IV : Nombre d'accidents dûs au rail et à la route .....	161
Annexe V : Projets d'investissements en matière d'infrastructures ferroviaires dans certains Etats membres.....	163
Annexe VI : Les modalités de contrôle de la sécurité ferroviaire au Royaume-Uni et aux Pays-Bas .....	167
Annexe VII : Coûts externes unitaires pour les voyageurs et le fret .....	171
Annexe VIII : Une information voyageurs partielle .....	173
Annexe IX : Evolution des effectifs .....	175



## **PRESENTATION DU RAPPORT**

A intervalles réguliers, on redécouvre les atouts du rail. Ainsi, il y a une vingtaine d'années, le rapport Guillaumat concluait que le choc pétrolier devait donner des raisons de croire à un avenir meilleur pour les chemins de fer.

Aujourd'hui, c'est la Commission européenne qui propose de revitaliser le rail au moyen des trois propositions de directives dont nous sommes saisis, encore appelées « paquet infrastructure ».

Toutefois, la Commission postule que la revitalisation du rail passe par le renforcement du processus de libéralisation instauré par la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires. L'article 10 de cette directive a ainsi ouvert une brèche dans le monopole en reconnaissant des droits d'accès et de transit aux regroupements d'entreprises ferroviaires effectuant des services de transports internationaux ou exploitant des services de transport combinés internationaux de marchandises.

La Commission considère que ce cadre juridique ne permet pas réellement de favoriser l'apparition de nouveaux entrants, bien que certains Etats aient décidé d'aller au-delà des termes de la directive 91/440 et d'ouvrir leur transport régional à la concurrence. Elle n'a cessé d'affirmer que seul un dispositif qui ouvrirait totalement les entreprises ferroviaires à la concurrence serait de nature à entamer la domination des « opérateurs historiques » et à permettre au rail de reconquérir durablement des parts de marché. En d'autres termes, il importerait de déréglementer le rail, à l'exemple des transports routier, aérien et maritime et des autres industries de réseaux, comme les télécommunications et l'énergie.

Dans cette perspective, la Commission propose des mesures qui ont pour effet de bouleverser l'organisation actuelle des entreprises ferroviaires. C'est ainsi que les « candidats autorisés » – qui pourraient être, outre les entreprises ferroviaires, des chargeurs ou des collectivités territoriales – se verraient accorder des droits d'accès à l'infrastructure. De même, divers organes indépendants des entreprises ferroviaires seraient institués et dotés de compétences en

matière de sécurité, d'octroi de licences et de répartition des infrastructures.

Or, plusieurs Etats membres ont à peine achevé la transposition de la directive 91/440 et toutes les entreprises ferroviaires sont confrontées à des difficultés découlant de la fragilité de leur équilibre financier. De surcroît, la Commission a présenté le « paquet infrastructures » sans qu'aucun bilan précis de la réglementation en vigueur n'ait été dressé. On peut également regretter que la Commission ait invoqué un postulat qui ne repose sur aucune expérience susceptible de confirmer la pertinence de l'introduction de la concurrence dans le transport ferroviaire.

Il en résulte que sa réforme risque, sur la base d'une simple hypothèse, d'interdire à un groupe d'Etats membres, dont la France, de poursuivre les expériences de coopération dans lesquelles ils sont engagés dans le cadre de la directive 91/440 et qui tendent à montrer que l'avenir du rail peut se construire autour de l'idée de service public.

Tels sont les principes qui ont inspiré la proposition de résolution que la Délégation a déposée en conclusion du présent rapport d'information.

MESDAMES, MESSIEURS,

Une dépêche de l'Agence France Presse du 25 mars dernier nous informait qu'une compagnie ferroviaire britannique avait trouvé un moyen imparable pour que les trains arrivent - enfin - à l'heure : elle a expérimenté le 24 mars 1999 un service express impromptu, qui ne s'arrête plus aux stations et a pu ainsi triomphalement s'immobiliser à son terminus à l'heure prévue ! En effet, les usagers d'un train de banlieue ont vu avec stupéfaction leur train Ramsgate-Londres de 6 h 12 défiler devant eux sans faire la moindre tentative pour s'arrêter. « *On n'en croyait pas nos yeux* », a raconté l'une des victimes, qui a dû sauter dans sa voiture pour gagner la gare la plus proche. Ceux qui auraient souhaité descendre aux stations ignorées ont dû, pour leur part, attendre que le train veuille bien s'arrêter et reprendre un service en sens inverse. La compagnie qui menait ce jour-là une campagne de ponctualité sous le slogan « un jour à 100 % » a indiqué avoir pris cette décision « *pour éviter une cascade de retards sur les trains suivants* ».

Votre Rapporteur a estimé nécessaire de relater, d'emblée, ce fait divers, parce que même s'il juge prématuré de conclure définitivement à l'échec de l'expérience britannique de privatisation, il voit néanmoins une réelle dérive de cette dernière dans ce cas d'espèce.

Or, on observe, en dépit des déclarations du Commissaire Neil Kinnock lors de son audition devant la Commission de la Production le 17 décembre dernier<sup>(1)</sup>, que les trois propositions de directive dont nous sommes saisis - encore appelées « paquet infrastructures » - reposent sur une logique libérale, qui s'inspire, peu ou prou, d'un système analogue à celui de la Grande-Bretagne. Tel est, en tout cas, le sentiment partagé par les organisations syndicales anglaises, françaises ou italiennes rencontrées par le Rapporteur.

---

<sup>(1)</sup> M. Neil Kinnock a déclaré : « *La Commission défend une politique commune de transport, qui ne cherche pas à reproduire la dérégulation britannique* ».

En effet, invoquant l'objectif - louable - de revitalisation du rail - dont la nécessité n'est contestée par personne - la Commission postule qu'il ne pourra être réellement atteint qu'au prix du renforcement du processus entamé par la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires. L'article 10 de cette directive a ainsi ouvert une brèche dans le monopole en reconnaissant des droits d'accès et de transit aux regroupements d'entreprises ferroviaires effectuant des services de transports internationaux ou exploitant des services de transport combiné internationaux de marchandises. Cette disposition devait contribuer à l'ouverture des réseaux, dont le cloisonnement nationaliste avait été jusqu'à présent l'obstacle majeur à l'apparition de l'Europe ferroviaire.

Toutefois, alors même que la transposition de la directive 91/440 n'était pas entamée dans la plupart des Etats membres et que deux directives complémentaires d'application étaient à peine adoptées par le Conseil en juin 1995, la Commission considérait dès juillet 1995, que le cadre instauré en 1991 était insuffisant pour favoriser l'accès de nouveaux entrants. Depuis lors, elle n'a cessé d'affirmer que seul un dispositif qui irait au-delà de la directive 91/440/CEE serait de nature à susciter une réelle concurrence entre des réseaux encore largement dominés par les opérateurs historiques et à permettre au rail de reconquérir durablement des parts de marché. En d'autres termes, il importerait de déréglementer totalement le rail, à l'exemple des transports routier, aérien et maritime et des autres industries de réseaux - les télécommunications et l'énergie - car l'inertie déboucherait définitivement sur la marginalisation du rail et conforterait, par voie de conséquence, la suprématie de la route.

Le Rapporteur est vigoureusement opposé à cette démarche, qui est l'expression parfaite de la pensée unique. Il estime que l'avenir du rail et le rôle qu'il sera appelé à jouer dans la politique des transports méritaient d'être traités autrement que par l'application aveugle et dogmatique des recettes du libéralisme. De la même façon, il regrette que les représentants des grands Etats ferroviaires aient paru se désintéresser de l'établissement des rapports du Parlement européen sur le « paquet infrastructures ». Or, un tel désintérêt est d'autant plus grave que, depuis le 1<sup>er</sup> mai dernier, la politique commune des transports relève désormais de la procédure de codécision et non plus de celle de la coopération, conformément aux dispositions de l'article 71 du Traité d'Amsterdam.

Faute d'avoir dûment pris en compte le fait que la notion de service public est en France - mais également dans d'autres Etats membres - plus

fortement ancrée dans le rail que dans les autres modes de transport<sup>(2)</sup>, la Commission n'a pu ni voulu chercher à proposer la construction d'un service public ferroviaire européen. Dès lors, au lieu de s'engager dans cette voie qui aurait été conforme à l'esprit et à la lettre du Traité d'Amsterdam - puisque celui-ci consacre désormais la notion de service public - la Commission a préféré, comme trop souvent, préconiser une marche forcée vers le libéralisme, de peur probablement que l'Union européenne ne soit en retard d'une déréglementation par rapport aux Etats-Unis.

Si le Rapporteur doute qu'un tel choix permette à lui seul de revitaliser le rail, il est, en revanche, très fortement convaincu que la France et d'autres Etats membres peuvent prouver que c'est autour de l'idée de service public que pourra s'organiser et se développer l'Europe ferroviaire. Pour peu que la S.N.C.F. sache pleinement valoriser ses atouts techniques et mobiliser les cheminots - dont la passion pour leur métier demeure très grande - la France pourra apporter la démonstration qu'existe une alternative crédible au libéralisme préconisé par la Commission.

C'est fort de cette conviction que nous présenterons des propositions pouvant contribuer à la construction de ce service public ferroviaire européen.

Auparavant, nous évoquerons les raisons pour lesquelles la Commission établit un lien entre l'objectif de revitalisation du rail - qui est partagé par tous - et la mise en œuvre d'un processus de libéralisation allant au-delà de la directive 91/440.

Nous développerons ensuite les critiques que suscite cette logique irrecevable.

---

<sup>(2)</sup> Il n'est pas indifférent que M. Alexander Schaub, directeur de la DG-IV chargée de la concurrence souligne ce point, « *Libéralisation et respect de l'intérêt général* », Rapport public 1999 du Conseil d'Etat, p. 409.



**PREMIERE PARTIE :  
L'OBJECTIF CONSENSUEL DE REVITALISATION DU  
RAIL IMPLIQUERAIT LA LIBERALISATION  
ACCRUE DE CE SECTEUR**

Tous les interlocuteurs du Rapporteur - français comme étrangers - ont admis la nécessité de revitaliser le rail.

A vrai dire, une telle unanimité n'est guère surprenante. En effet, d'un côté, il apparaît difficile de contester le déclin du rail au profit de la route, dans le transport des voyageurs et celui des marchandises. De l'autre, tout le monde s'accorde également sur l'impossibilité de se satisfaire du *statu quo* actuel, pour des raisons liées à la fois à la protection de l'environnement et à la sécurité des personnes, comme le montre malheureusement le récent drame du tunnel du Mont-Blanc.

A ces exigences récurrentes, s'ajoute la nécessité pour les entreprises ferroviaires de mettre en œuvre une gestion plus dynamique, afin de prouver leur capacité à répondre à la demande de transport, en particulier dans le domaine du fret.

Or, si la Commission établit des constats analogues, elle en tire cependant la conclusion - contestée, surtout en France - selon laquelle il est nécessaire d'ouvrir totalement les réseaux ferrés à la concurrence et de compléter la directive 91/440, dans ce sens, afin de favoriser l'accès de nouveaux entrants.

Ce sont les ambivalences de ce consensus qu'il convient d'examiner.

## **I. L'ACCORD UNANIME SUR LA NECESSITE D'ENRAYER LE DECLIN DU RAIL**

### **A. Un déclin incontestable**

La réduction continue des parts de marché du rail dans le transport de voyageurs et de marchandises est un indicateur généralement utilisé pour illustrer ce déclin. S'il est certes réel, il importe néanmoins de voir qu'il s'inscrit dans un contexte politique, économique et social qui a été nettement défavorable au développement du rail.

#### *1) Un contexte défavorable au développement du rail*

La stagnation du rail est imputable à la fois à l'hégémonie de la route ainsi qu'à la gestion des entreprises ferroviaires qui, pour avoir été en retrait par rapport aux mutations de la demande de transport, n'ont pas été en mesure d'y répondre de façon appropriée.

*a) La route s'est imposée comme le mode de transport dominant*

Cette domination tient à quatre séries de facteurs : les qualités propres de la route ; la part importante qu'elle occupe dans les dépenses d'infrastructure des Etats membres ; la tendance à la baisse des prix du transport routier et les distorsions de concurrence entre la route et le rail.

#### **• Les qualités propres de la route**

La route dispose de trois atouts bien connus : sa souplesse, sa fiabilité et sa rapidité.

Ne subissant pas les contraintes imposées par des infrastructures lourdes et les horaires, dans lesquelles est enfermée la circulation des trains, la route permet, sans rupture de charge, d'assurer une desserte fine des territoires, ainsi que le transport de porte-à-porte des personnes et des marchandises.

Pour autant, le Rapporteur estime nécessaire de nuancer très fortement cet argument généralement invoqué. Car, comme d'autres élus locaux et comme citoyen, il constate que le problème des livraisons par les

camions risque de devenir de plus en plus préoccupant, sans même parler de la congestion de nombreux axes routiers.

La fiabilité constitue un autre atout lié au précédent. De par ses dimensions mêmes, le rail a du mal à appréhender des trafics non massifs ; de plus, le pré et le post-acheminement s'effectuent alors par voie routière.

Enfin, les délais d'acheminement du transport routier sont généralement rapides et respectés. Ce dernier avantage est décisif, car, dans le domaine du transport par marchandises, le fer continue de souffrir de deux handicaps majeurs : d'une part, il n'a pas connu de révolution technologique analogue au TGV qui aurait permis d'accroître la vitesse des trains de marchandises, celle-ci ne dépassant guère 20 kilomètres à l'heure. D'autre part, persistent les inconvénients liés à l'absence d'interopérabilité des réseaux et aux arrêts aux frontières, que le Rapporteur évoquera ultérieurement<sup>(3)</sup>.

***• Les dépenses budgétaires des Etats ont privilégié davantage le réseau routier que le rail***

Ainsi en ce qui concerne la France, la part du réseau concédé double tous les dix ans. Ceci s'explique vraisemblablement par le retard accumulé par la France en ce domaine.

Le tableau suivant fait bien ressortir la disproportion entre les investissements routiers et ceux consacrés aux autres infrastructures de transport.

---

<sup>(3)</sup> Voir la Deuxième partie.

INVESTISSEMENTS EN INFRASTRUCTURES DES DIFFERENTS MODES

En Mds de Francs	1980	1985	1990	1995	1996
<b>Réseau routier</b>	<b>22,7</b>	<b>30,1</b>	<b>48,4</b>	<b>56,3</b>	<b>59,6</b>
<i>En % de l'ensemble</i>	70,1%	74,3%	70,6%	78,1%	76,2%
Non concédé	17,5	25	37,8	39,2	39,3
<i>En %</i>	77,1%	83,1%	78,1%	69,6%	65,9%
Autoroutes concédées	5,2	5,1	10,6	17	20,3
<i>En %</i>	22,9%	16,9%	21,9%	30,2%	34,1%
<b>Réseau SNCF</b>	<b>6,7</b>	<b>8,1</b>	<b>15,2</b>	<b>9,8</b>	<b>12,1</b>
<i>En % de l'ensemble</i>	20,7%	20,0%	22,2%	13,6%	15,5%
Réseau grande vitesse	1,2	0,9	6,6	1,8	4
<i>En %</i>	17,9%	11,1%	43,4%	18,4%	33,1%
Réseau classique	1,4	2,4	5,3	4,9	3,8
<i>En %</i>	20,9%	29,6%	34,9%	50,0%	31,4%
Gros entretien	4,1	4,8	3,3	3,1	4,3
<i>En %</i>	61,2%	59,3%	21,7%	31,6%	35,5%
<b>Voies navigables</b>	<b>0,33</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>1</b>
<i>En % de l'ensemble</i>	0,9%	0,7%	0,9%	1,1%	1,3%
dont Etat	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4
<i>En %</i>	66,7%	66,7%	33,3%	50,0%	40,0%
<b>Ports maritimes</b>	<b>1,7</b>	<b>1</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>
<i>En % de l'ensemble</i>	5,2%	2,3%	2,3%	2,1%	1,9%
Dont subventions	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5
<i>En %</i>	35,3%	40,0%	31,3%	33,3%	33,3%
<b>Aéroports</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2,8</b>	<b>3,7</b>	<b>4</b>
<i>En % de l'ensemble</i>	3,1%	2,5%	4,1%	5,1%	5,1%
dont Etat	0,3	0,3	0,7	1,2	1,2
<i>En %</i>	30,0%	30,0%	25,0%	32,4%	30,0%
<b>ENSEMBLE</b>	<b>32,4</b>	<b>40,5</b>	<b>68,6</b>	<b>72,1</b>	<b>78,2</b>

Source : Comptes des Transports de la Nation - 1997

La part affectée au réseau ferroviaire a sensiblement décliné ces dernières années. Ceci est particulièrement manifeste pour ce qui est du gros entretien du réseau, cette rubrique regroupant, dans le tableau ci-dessus, les dépenses d'amélioration du réseau des grandes lignes et du réseau banlieue.

Dans d'autres Etats membres, on constate une évolution analogue à celle de la France<sup>(4)</sup>, assortie toutefois de certaines exceptions. Il en est ainsi de l'Allemagne : du fait des orientations retenues par le plan des infrastructures fédérales de transport (*Bundesverkehrswegeplan*), pour la période 1992-2012, la part du rail sera - avec 213,6 milliards de Deutsche Marks (soit environ 715 milliards de francs) et 39,6 % des investissements - légèrement supérieure à celle de la route (209 milliards de Deutsche Marks et 38,9 % des investissements). Cette évolution

<sup>(4)</sup> Voir l'Annexe II, Investissements en matière d'infrastructures ferroviaires et routières.

représente donc une légère inflexion par rapport à la période antérieure à 1992, où la part de la route était supérieure à celle du rail.

De même, le cas de la Belgique constitue une autre exception remarquable, puisque, pour la période 1995-1998, la part du rail a toujours été très nettement supérieure à celle de la route, au point d'en représenter plus du double en 1998 : 46,1 milliards de francs belges – soit environ 7,7 milliards de francs – contre 20,2 milliards (3,4 milliards de francs) pour la route.

Dans de très nombreux Etats membres, la sollicitude dont la route a bénéficié de la part des pouvoirs publics lui a permis d'augmenter sa part de marché, d'autant que, s'agissant de la France, le réseau autoroutier a été étendu au cours des vingt dernières années, alors que dans le même temps le réseau ferré s'est rétréci<sup>(5)</sup>. Même si les autoroutes nouvelles n'ont pas été construites spécifiquement pour favoriser le transport de marchandises, le Professeur Maurice Bernadet observe néanmoins que « *les transporteurs routiers les ont plus ou moins rapidement adoptées et il est certain qu'ils en ont retiré des avantages considérables, moins en termes de coûts d'ailleurs, qu'en termes de capacité à assurer en des délais brefs et prévisibles des trafics de longue distance* »<sup>(6)</sup>.

• **La tendance à la baisse des prix du transport routier**

Cette tendance est attestée par le tableau ci-dessous :

**EVOLUTION DU PRIX DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES PAR TONNE-  
KILOMETRE DEPUIS 1988  
(INDICE 100 EN 1990)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ensemble	96,9	96,3	100,0	100,6	102,2	102,9	103,7	103,0	102,5	103,6	103,4
Zone courte (- de 200 km)	90,6	90,7	100,0	99,4	100,1	103,4	102,8	101,0	99,3	98,3	98,7
Zone longue (+ de 200 km)	99,2	97,1	100,0	101,3	105,2	103,7	105,7	105,0	106,1	107,2	106,4
International	97,5	98,7	100,0	101,3	102,3	99,7	101,2	100,4	97,9	101,3	101,9

Source : Ministère des Transports.

Le Rapporteur a pu mesurer les conséquences de la baisse des prix du transport routier, au travers des informations qui lui ont été fournies

<sup>(5)</sup> Entre 1980 et 1994, 220 kilomètres d'autoroutes nouvelles ont été mis en service en France chaque année, le réseau passant ainsi de 4 862 kilomètres à 7 956. Pour la même période, la longueur des lignes ferroviaires ouvertes au trafic a été ramenée de 34 061 kilomètres à 29 784, les fermetures de lignes ayant donc représenté près de 4 300 kilomètres.

<sup>(6)</sup> M. Bernadet, « *Le transport routier de marchandises* », Economica, p.12.

par M. Michel Guillet, Directeur du Courrier de La Poste, selon lesquelles pour 1 F dépensé pour la route, cette dépense s'élevait à 6 F pour le transport ferroviaire et à 20 F pour le transport aérien. De ce fait, la part du transport postal effectué par la route a presque doublé entre 1975 et 1997, alors que le transport par chemin de fer a été ramené de 48 % à 1,3 % au cours de la même période.

Cette baisse des prix du transport routier est généralement imputée aux gains de productivité de ce secteur. S'ils sont réels<sup>(7)</sup>, le Rapporteur considère néanmoins que cette question du prix du transport, utilisée parfois par les chargeurs lors de leurs négociations avec la S.N.C.F. pour bénéficier d'une baisse, n'est pas dépourvue de tout lien avec le problème lancinant des distorsions de concurrence entre le rail et la route.

• *Les distorsions de concurrence entre le rail et la route*

Le Rapporteur renvoie aux développements qu'il consacrera à cette question dans la deuxième partie.

b) *La gestion des entreprises ferroviaires est restée en retrait par rapport à l'évolution de la demande de transport*

Cette évolution présente, en effet, quatre caractéristiques :

- elle a été marquée par une forte augmentation moyenne de la demande de 2,4 % par an entre 1970 et 1996. Selon une étude récente du Ministère de l'Équipement, ce taux pourrait être de 2,3 % par an au cours des vingt prochaines années, soit une croissance de près de 50 % au cours de la période ;

- le trafic international de marchandises exerce un effet d'entraînement, du fait de l'intégration croissante des économies européennes et de la mondialisation accrue des échanges. Ainsi, l'étude précitée du Ministère de l'Équipement relève-t-elle que « *La progression globale des transports est liée au dynamisme des transports internationaux, dont le rythme de progression, même s'il se ralentit, demeure deux fois plus rapide que celui des transports nationaux* » ;

---

<sup>(7)</sup> Ainsi de 1986 à 1995, les principaux indicateurs de productivité ont progressé comme suit :

- la charge utile moyenne par véhicule de 9,3 % ;
- la distance moyenne d'expédition de 39 % ;
- le kilométrage annuel par véhicule de 32 % ;
- le taux de km en charge de 1 à 2 points.

- les échanges de biens de consommation manufacturés à forte valeur ajoutée occupent une large part dans le développement de l'activité de transport. Comme le montre fort bien une étude récente d'Eurostat<sup>(8)</sup>, la part des machines et articles manufacturés transportés dans neuf Etats membres par chemin de fer entre 1990 et 1997 est passée de 26 % à 30,5 %. En revanche, la part du charbon - qui était une source traditionnelle des revenus du fret ferroviaire - et les autres combustibles minéraux solides a été ramenée de 8,8 % à 6,2 % au cours de la même période.

Or, en se limitant au cas de la France, on constate que la part du rail, comparée à celle de la route, dans le transport de ces biens à forte valeur ajoutée a été ramenée de 18,8 % à 9,6 %, alors que celle de la route est passée de 81 % à 90,3 % au cours de la période de 1985/1996.

**MACHINES, VEHICULES, OBJETS MANUFACTURES ET TRANSACTIONS SPECIALES**

Années	Fer	Route	Voie navigable
1985	18,8	81	0,2
1986	17,3	82,6	0,1
1987	16,4	83,5	0,1
1988	15,1	84,8	0,1
1989	13,9	86	0,1
1990	14	85,9	0,1
1991	14,6	85,3	0,1
1992	16	83,9	0,1
1993	13,9	86	0,1
1994	14	85,9	0,1
1995	11,6	88,3	0,1
1996	9,6	90,3	0,1
<b>TCAM*</b>	<b>0,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>3,8%</b>

\* Taux de croissance annuel moyen

- La clientèle exprime des attentes accrues en ce qui concerne la qualité et le prix du transport. La tendance à la réduction des coûts et au raccourcissement des cycles de production résultant de la pression exercée par la concurrence conduit ainsi les chargeurs à recourir aux moyens qui offrent la meilleure réponse aux exigences de ponctualité, de fiabilité et de rapidité des acheminements. S'y ajoute la qualité de l'information en temps réel (*tracing*) fournie par le transporteur sur ces derniers. Par exemple, un chargeur de Bâle ou de Milan dispose

<sup>(8)</sup> Tendances du transport ferroviaire de marchandises. Voir l'Annexe II, Transport ferroviaire de marchandises 1990-1997.

actuellement de 60 à 70 possibilités pour transporter des conteneurs jusqu'à Chicago.

Or, face à ces mutations, les réseaux ferroviaires sont apparus peu réactifs jusqu'à une période récente. D'un côté, leurs difficultés à trouver les réponses appropriées trouvent leur source dans l'absence de culture de fret. En effet, celui-ci a été le parent pauvre du transport ferroviaire. Longtemps assimilé au transport de marchandises en vrac de faible valeur - telles que le charbon, l'acier et les céréales, dont l'acheminement n'était jamais regardé comme urgent à la différence des trains de voyageurs - le fret n'a dès lors pu être considéré comme une réelle priorité. Comme le confirment les sommes mobilisées pour le développement et la création du T.G.V., c'est le transport des voyageurs plutôt que le fret qui a été privilégié.

De l'autre côté, la faible réactivité des entreprises ferroviaires s'explique également selon de nombreux interlocuteurs du Rapporteur par la situation de « monopole tranquille » dans laquelle elles se trouvaient pour la totalité d'entre elles jusqu'au début des années 90. Privées alors de l'aiguillon de la concurrence, elles apparaissaient davantage comme des organisations bureaucratiques, incapables pour la plupart d'entre elles de dégager des profits. C'est ainsi que les dirigeants de *NS Cargo*, la division chargée du fret des chemins de fer néerlandais, ont souligné que, depuis que l'Etat a cessé de verser des subventions en 1994, *NS Cargo* a pu porter remède à la baisse de sa production ; passée en 1960 de 30 millions de tonnes à 16 millions de tonnes en 1996, elle atteint aujourd'hui 25 millions de tonnes. De tels résultats ont pu être obtenus grâce à l'accent mis sur la productivité, puisqu'au cours de la période 1994-1998 elle a presque doublé, dans les conditions suivantes :

	1994	1998
Locomotives : par t/km	5,5	11,8
Wagons : par t/km	4	7,4
Tonnes par employé	10,5	17,8

De même, le ministère britannique des transports a fait observer que le fret ferroviaire s'est accru de 16 % par an par t/km et que *Freight Lines*, lorsqu'elle fut vendue, perdait 40 millions de livres pour un chiffre d'affaires de 85 millions de livres. A présent, elle est bénéficiaire et son chiffre d'affaires actuel est de 120 millions de livres. Quant à *EWS*, son bénéfice net est de 53 millions de livres et *EWS* a investi dans l'achat de 500 locomotives, ce que l'ancienne société nationalisée *British Rail*, n'avait jamais fait.

Pour autant, on observera que *EWS* est un monopole privé et sans concurrent, bénéficiant de surcroît de subventions étatiques. En second lieu, le train à grande vitesse a été fabriqué en France et en Allemagne par

des monopoles qui ont contribué - sans conteste - à revitaliser le rail, même si cette revitalisation a davantage bénéficié au transport de voyageurs qu'au fret. Ce rappel montre clairement qu'un monopole est capable de produire des innovations technologiques majeures.

Quoiqu'il en soit, une remarque formulée par les représentants de la F.M.C.-U.N.S.A.<sup>(9)</sup> suggère que les entreprises ferroviaires européennes auraient pu néanmoins s'avérer plus dynamiques, si, en s'inspirant de l'exemple d'Airbus, elles s'étaient engagées, dès les années 1980, dans la voie d'une coopération active. Il est vrai que, faute d'une telle coopération, qui aurait permis de mieux résoudre – ne fût-ce que le problème de l'harmonisation des normes techniques – les réseaux ferroviaires sont restés cloisonnés<sup>(10)</sup> alors que, dans le même temps, les Etats membres avaient décidé de construire le marché intérieur.

## 2) *La réduction continue des parts de marché du rail dans le transport de voyageurs et de marchandises*

### a) *Le transport de voyageurs*

En France, le trafic de voyageurs a tendance à stagner et il a parfois même baissé au cours des dix dernières années comme le montre le tableau ci-dessous.

**EVOLUTION DU TRAFIC DE VOYAGEURS  
DE 1988 A 1998**

	<b>Voyageurs (en milliards de voyageurs/km)</b>
1988	63,30
1989	64,20
1990	63,70
1991	62,30
1992	63,00
1993	58,60
1994	58,90
1995	55,56
1996	59,79
1997	61,83
1998	64,60

Source : Mémento statistique des transports.

---

<sup>(9)</sup> Fédération des syndicats d'ingénieurs, cadres, techniciens et agents de maîtrise des Chemins de fer et activités annexes.

<sup>(10)</sup> M. Jacques Fournier a toutefois souligné que, malgré le problème des écartements de voie existant en Espagne et en Russie, les trains circulaient dans toute l'Europe, bien avant la création du Marché Commun.

On retrouve la même évolution dans certains autres Etats membres tels que la Belgique. En revanche, on relève une progression régulière en Espagne, le nombre de passagers transportés par la RENFE ayant doublé entre 1985 et 1997, puisqu'il est passé de 197 millions à 395,2 millions. Il est toutefois vrai que l'essentiel du trafic est lié aux transports de banlieue, qui représente 90 % du trafic avec 355 millions de passagers en 1997.

**TRAFIC DE VOYAGEURS EN BELGIQUE  
(EN MILLIONS)**

	<b>Voyageurs</b>	<b>Voyageurs-km</b>
1992	145	6798
1993	145,3	6694
1994	142,6	6638
1995	144	6757
1996	141,7	6788
1997	143,5	6981
1998	145,8	7097

Cette tendance à la stagnation du trafic de voyageurs n'est pas sans lien avec d'autres facteurs, tels que la construction de réseaux routiers ou la fermeture de lignes ferroviaires, qui ont bénéficié à la route. Mais il faut y ajouter l'évolution à la baisse du prix d'achat des voitures particulières, qui a très fortement incité à recourir à ce mode de transport. Quant au taux de voitures particulières pour 1000 habitants, il est passé de 355,1 à 438,8 de 1980 à 1997.

Il n'est pas non plus exclu que l'évolution à la hausse des indices des tarifs des transports en commun ait également favorisé le recours à la voiture individuelle. C'est ainsi qu'ils ont presque triplé pour ceux de la R.A.T.P. et plus que doublé pour la S.N.C.F. de 1980 à 1997.

**INDICES DES TARIFS VOYAGEURS**

	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
R.A.T.P. <sup>(1)</sup>	194	297	365	489	511	<b>533</b>
S.N.C.F. <sup>(2)</sup>	165,6	269,8	307,9	353,8	360,5	<b>365,7</b>

<sup>(1)</sup> Prix du carnet de 2ème classe (*source* : R.A.T.P.)

<sup>(2)</sup> Tarif kilométrique de base 2è classe, réseau principal (*source* : S.N.C.F.)

C'est pourquoi, dans un récent sondage, les personnes interrogées ont invoqué le coût élevé des transports en commun, qui tendrait plutôt, selon elles, à encourager l'usage de la voiture particulière<sup>(11)</sup>.

b) *Le transport de marchandises*

Que l'on se réfère au tableau ci-après ou à l'étude précitée d'Eurostat<sup>(12)</sup> le volume des marchandises transportées par chemin de fer - exprimé en tonnes - a tendu à diminuer entre 1990 et 1997<sup>(13)</sup> en France comme dans d'autres Etats membres. L'Allemagne est l'une des exceptions majeures, encore que si le volume total en tonnes kilomètres est passé de 55230 millions en 1990 à 65532 millions à 1997, deux baisses sont cependant intervenues dans l'intervalle : entre 1991 et 1993, elle a été d'environ 14 % et de 4 % entre 1994 et 1996.

---

<sup>(11)</sup> *La Vie du Rail*, les déplacements des Français, 17 mars 1999. L'enquête C.S.A. réalisée pour *La Vie du Rail*, révèle que 74 % semblent conscients qu'il faut désormais tendre vers une société qui donnera plus de place aux transports collectifs par rapport à la voiture. Mais à la question « *Comment favoriser l'utilisation des transports collectifs ?* », 86 % d'entre eux répondent que cela pourrait se faire par une diminution des tarifs. Le Rapporteur se demande même s'il ne faudrait pas aller, dans le cas de certains transports publics urbains, jusqu'à la gratuité totale.

<sup>(12)</sup> Voir l'Annexe III, Transport ferroviaire de marchandises 1990-1997.

<sup>(13)</sup> L'étude d'Eurostat fait état d'une augmentation entre 1995 et 1997 en ce qui concerne la France, comme le tableau ci-dessus.

**TRAFIC DE MARCHANDISES : TONNES TRANSPORTEES**

	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>S.N.C.F.<sup>(1)</sup> Total</b>	<b>209,1</b>	<b>161,7</b>	<b>142,4</b>	<b>125,5</b>	<b>128,5</b>	<b>136,9</b>
Transport national	131,4	101,1	89,4	75,5	77,3	<b>80,2</b>
Entrées	36,2	23,6	20,4	17,7	17,9	<b>19,3</b>
Sorties	32,9	28,4	23,2	20,9	20,5	<b>22,5</b>
Transit	8,6	8,6	9,4	11,4	12,8	<b>14,9</b>
<b>Transports routiers<sup>(2)</sup> Total</b>	<b>1474,0</b>	<b>1195,0</b>	<b>1456,7</b>	<b>1388,1</b>		
Transport national	1441,0	1162,0	1404,1	1324,1		
Entrées	16,0	15,0	26,8	31,3		
Sorties	17,0	18,0	25,8	32,7		
<b>Transports routiers<sup>(2)</sup> Nouvelle série</b>						
<b>Total</b>			<b>1706</b>	<b>1619</b>	<b>1726</b>	<b>1771</b>
Transport national			1647	1548	1655	<b>1697</b>
Entrées			30	35	34	<b>35</b>
Sorties			29	36	37	<b>39</b>
<b>Navigation intérieure<sup>(3)</sup></b>						
<b>Total</b>	<b>92,2</b>	<b>64,1</b>	<b>66,1</b>	<b>54,9</b>	<b>50,7</b>	<b>49,5</b>
	<b>(58,4)</b>	<b>(34,7)</b>	<b>(35,5)</b>	<b>(27,3)</b>	<b>(24,8)</b>	<b>(23,8)</b>
Transport national	51,0	30,4	32,9	25,2	22,9	<b>22,1</b>
	(50,6)	(30,0)	(31,8)	(24,0)	(21,6)	<b>(20,9)</b>
Entrées	12,2	10,3	12,2	12,0	11,1	<b>11,1</b>
	(3,8)	(1,9)	(1,4)	(1,2)	(1,3)	<b>(1,6)</b>
Sorties	21,3	18,6	18,5	17,7	16,7	<b>16,3</b>
	(3,6)	(2,7)	(2,1)	(2,1)	(1,9)	<b>(1,6)</b>
Transit	7,7	4,8	2,5	(3)	(3)	<b>(3)</b>
	(0,4)	(0,1)	(0,2)			
<b>Oléoducs de plus de 50 km<sup>(4)</sup></b>	<b>105,1</b>	<b>71,5</b>	<b>68,0</b>	<b>73,7</b>	<b>76,1</b>	<b>75,6</b>

(1) *Source* : S.N.C.F., Total : ensemble du transport wagons à charge + transports routiers + expéditions

(2) *Source* : D.A.E.I.-SES (Enquête sur l'utilisation des véhicules routiers de marchandises : IRM). L'enquête a subi une modification importante en 1996 qui a porté sur deux points : l'utilisation d'une méthodologie différente pour les redressements des non réponses et l'adoption d'un nouveau concept conforme aux directives européennes, où, désormais, l'unité statistique n'est plus le véhicule porteur (camion remorque ou semi-remorque) mais le véhicule à moteur (camion ou tracteur routier).

Ces modifications ont entraîné des ruptures de séries importantes par rapport à la période antérieure. Aussi, afin de pouvoir effectuer des comparaisons, il a fallu procéder à une rétropolation des résultats des années précédentes. Ces séries rétropolées sont présentées pour les années 1990 et 1995.

(3) *Source* : Voies navigables de France. Transport effectué sur le réseau français par des bateaux fluviaux français et étrangers. Les chiffres entre parenthèses correspondent au transport du pavillon français.

Depuis le 1/1/1991, le transit rhénan n'est plus comptabilisé dans le cadre du transport national. Pour obtenir une valeur homogène avec les années antérieures, il convient d'ôter à ces données la part du transit rhénan.

(4) *Source* : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Secrétariat d'état à l'industrie, Direction des hydrocarbures.

Il apparaît, en outre, que le volume transporté par voie de chemin de fer est, en ce qui concerne la France, très nettement inférieur à celui qui est transporté par la route, l'écart n'ayant cessé d'augmenter entre 1980 et 1995, malgré une baisse, en ce qui concerne la route entre 1980 et 1985 et entre 1990 et 1995. Ainsi, comme le montre le tableau précédent, l'écart qui était de 1 à 7 en 1980 - 209,1 millions de tonnes pour le fer contre 1,474 milliard pour la route - est passé de 1 à plus de 11 en 1995 avec 125,5 millions de tonnes pour le fer contre 1,388 milliard pour la route.

Cette diminution des parts de marché est encore plus remarquable, lorsque l'on examine l'évolution de la répartition modale des marchandises transportées en tonnes-kilomètres, sur certains segments de marché, où il y a encore quelques années, la part du rail était supérieure à celle de la route : les combustibles minéraux solides ; les engrais ; les minerais et déchets pour la métallurgie et les combustibles minéraux solides.

**REPARTITION MODALE DES MARCHANDISES TRANSPORTEES  
(EN TKM ET EN %)**

<i>Combustibles minéraux solides</i>				<i>Engrais</i>			
Années	Fer	Route	Voie navigable	Années	Fer	Route	Voie navigable
1985	52	20,3	27,7	1985	58,7	37,4	3,8
1986	57	21,1	21,9	1986	54,6	42,1	3,2
1987	69,6	21,1	9,3	1987	49,7	47,9	2,5
1988	68,8	22,7	8,6	1988	45,2	52,8	1,9
1989	67,4	22,1	10,4	1989	43,5	55	1,5
1990	52,8	24,1	23	1990	41,1	57,4	1,4
1991	49	22,8	28,3	1991	38,7	59,7	1,6
1992	41,6	23,4	35	1992	35,6	62,9	1,5
1993	57,9	17,6	24,4	1993	30,7	68,7	0,6
1994	61	25,1	13,9	1994	27,7	72,1	0,1
1995	61,3	20,5	18,2	1995	26,5	73,3	0,2
1996	43,3	32,9	23,8	1996	24,6	75,2	0,3
<b>TCAM*</b>	<b>-7,1 %</b>	<b>-1,3 %</b>	<b>-6,9 %</b>	<b>TCAM*</b>	<b>-8,9</b>	<b>5,1 %</b>	<b>-22,6 %</b>

\*TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : ministère des transports.

*Produits métallurgiques*

<b>Années</b>	<b>Fer</b>	<b>Route</b>	<b>Voie navigable</b>
1985	50,8	48,3	0,9
1986	49,4	49,8	0,8
1987	46,6	52,8	0,7
1988	48	51,3	0,7
1989	47,5	51,8	0,7
1990	49	50,5	0,6
1991	49,9	49,5	0,6
1992	47,5	52,1	0,4
1993	46,5	53	0,5
1994	48,7	50,8	0,5
1995	44,2	54,7	1,1
1996	42,4	56,9	0,7
<b>TCAM*</b>	<b>-1,9 %</b>	<b>1,3 %</b>	<b>-2,4 %</b>

\*TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : ministère des transports.

On constate que le segment des combustibles minéraux solides est le seul où la part du fer demeure supérieure à celle du rail : 43,3 % contre 32,9 % pour la route en 1996. Toutefois, ce segment enregistre, comme tous les autres, un taux de croissance annuel moyen négatif de - 7,1 %, supérieur à celui de la route (- 1,3 %).

Cette évolution reflète certes le déclin des industries qui, comme la sidérurgie ou le charbon, recouraient au transport ferroviaire. Mais, s'y ajoute, par ailleurs, le fait mentionné précédemment, que la route a capté le transport des biens manufacturés.

*Machines, véhicules, objets manufacturés et transactions spéciales*

<b>Années</b>	<b>Fer</b>	<b>Route</b>	<b>Voie navigable</b>
1985	18,8	81	0,2
1986	17,3	82,6	0,1
1987	16,4	83,5	0,1
1988	15,1	84,8	0,1
1989	13,9	86	0,1
1990	14	85,9	0,1
1991	14,6	85,3	0,1
1992	16	83,9	0,1
1993	13,9	86	0,1
1994	14	85,9	0,1
1995	11,6	88,3	0,1
1996	9,6	90,3	0,1
<b>TCAM*</b>	<b>0,1 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>3,8 %</b>

\*TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : ministère des transports.

Au total, force est bien de constater que le contexte évoqué précédemment par le Rapporteur a contribué au déclin du rail dans le transport des marchandises, qu'illustre le tableau ci-dessous :

*Total*

Années	Fer	Route	Voie navigable
1985	27,9	68,2	3,9
1986	25,9	70,6	3,5
1987	24,6	72,2	3,2
1988	22,9	74,2	2,8
1989	22,2	74,9	2,9
1990	22,1	74,7	3,3
1991	21,5	75,3	3,2
1992	20,8	76	3,2
1993	19,6	77,6	2,7
1994	19,4	78,2	2,4
1995	17,4	80,4	2,3
1996	15,1	82,9	1,9
<b>TCAM*</b>	<b>-2,4 %</b>	<b>5,1 %</b>	<b>- 3,1 %</b>

\*TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : ministère des transports.

Ce déclin est d'autant plus remarquable qu'il touche les échanges nationaux comme les échanges internationaux.

**TOTAL DES IMPORTATIONS**

Mt	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TCAM
Mer	62,3	64	62,6	60,6	59,3	59,2	62,2	59,4	63,3	61,3	61,4	60,8	<b>1,2</b>
Aérien	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	<b>0,2</b>
Fer	9,8	8,5	8,1	4,7	4,5	4,4	-	4,2	2,7	3	2	2,8	<b>-9,4</b>
Route	18,2	20,1	20,8	23,4	24,7	25	25,1	24,6	23,9	25,5	25,6	25,6	<b>4,6</b>
Voie navigable	7,3	7,1	6,5	4,1	4,5	4,1	4,2	4	1,6	1,8	1,8	1,6	<b>- 11,5</b>
Autres	2,3	0,2	1,9	7,1	6,9	7,2	7,8	7,7	8,4	8,3	9,1	9,1	<b>14,7</b>
<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1,4</b>

\*TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : ministère des transports.

**TOTAL DES EXPORTATIONS**

<b>Mt</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>TCAM</b>
Mer	36,3	35,9	36,7	34,4	34,5	33,8	32,5	33,4	41,9	37,2	36,3	37	<b>1,6</b>
Aérien	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	<b>1,5</b>
Fer	16,6	14,5	13,6	13,4	12,5	12,3	12,3	11,7	9,6	9,8	9	8,5	<b>-4,6</b>
Route	30,7	34,1	35,2	36,1	37,2	37,7	40	40,2	36,8	41	41,8	42,5	<b>4,5</b>
Voie navigable	12,3	12,1	11	11,9	11	10,7	9,9	9,8	7,7	7,6	8,1	7,6	<b>-2,9</b>
Autres	3,9	3,2	3,3	4	4,6	5,3	5,2	4,8	3,8	4,2	4,6	4,1	<b>1,7</b>
<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1,4</b>

\*TCAM : taux de croissance annuel moyen.

Source : ministère des transports.

Il convient toutefois d'observer que rapportée au « marché pertinent » - qui inclut les distances supérieures à 300 kilomètres, la part du rail est relativement importante, même si, là encore, elle a tendu à décroître, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

**PART DE MARCHE DU MODE FERROVIAIRE SUIVANT  
LA DISTANCE PARCOURUE (EN TKMS)**

<b>En %</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
> 500 kms	26,7	25,8	24,6	23,9	22,7	22,0	22,7	22	23
400-499	30,8	30,2	30	31,5	29,2	28,2	27	24,7	26,4
300-399	31,3	32,5	33,2	32,6	31,7	30,8	31,5	27,2	27,2
150-299	16,9	16,1	17,2	16,3	15,7	13,5	14,7	13,5	13,6
50-149	8,8	8,4	8,6	8,2	7,9	6,7	6,9	6,2	6,6
< 49	2,4	1,7	1,8	1,7	2,0	1,5	2,7	1,3	1,2
Toutes distances	31,9	21,4	21,3	20,7	20,0	19,0	19,6	48,3	18,8

Source : S.N.C.F.

**B. L'urgence d'un redressement**

Une double prise de conscience a été de nature à favoriser la formation d'un consensus pour porter remède au déclin du rail. La première s'attache à mettre l'accent sur les risques liés aux impasses du « trop routier », ce qui permet de voir dans le développement du rail l'une des solutions pouvant y porter remède. La seconde, qui n'est pas dépourvue de tout lien avec la première, affirme la nécessité de mener une politique ferroviaire plus dynamique.

**1) *La prise de conscience des impasses du « trop routier »***

Ces impasses résultent du risque réel de congestion et du risque de rejet de la route qui peut en résulter.

**a) *Le risque réel de congestion***

Certes, étant limitée à certains jours et à certains axes, cette congestion n'est actuellement pas permanente.

Une aggravation de la situation semble cependant prévisible, comme le confirme une étude de la Commission.

Ainsi, dans un rapport de 1993<sup>(14)</sup>, la Commission relevait que : *« la croissance de la mobilité aurait un impact fort sur le niveau d'encombrement des liaisons importantes pour la Communauté. Ainsi, la moyenne annuelle communautaire du trafic journalier passerait de 19 000 à 34 000/44 000 véhicules entre 1990 et 2010. Pour les autoroutes, en particulier, cette moyenne évoluerait de 25 000 à 38 000/49 000 véhicules. »*

*Les goulets d'étranglement seraient multipliés par 3,4 ou 5 par rapport à la situation actuelle et s'étendraient sur 13 000 à 23 000 kilomètres. Ainsi, 18 à 30 % du réseau de grandes liaisons seraient atteints par de graves dysfonctionnements ; 70 % des goulets d'étranglement seraient autoroutiers.*

*Selon les scénarios de croissance les plus prudents, une part significative du réseau autoroutier connaîtrait des problèmes de capacité dans les régions du Randstad, de la Ruhr, sur les liaisons Hanovre-Dortmund, Francfort-Bâle, les autoroutes Bruxelles-Gand, Bruxelles-Anvers, Londres-Birmingham-Manchester, Londres-Bristol, Londres-Leeds, Milan-Vérone, Parme-Florence ».*

Or, face à ces risques croissants de congestion, les Etats s'avèrent, à l'heure actuelle, quelque peu impuissants, comme le montrent les controverses suscitées aux Pays-Bas, par l'instauration d'un péage autoroutier individualisé pour les véhicules. Au demeurant, on peut s'interroger sur la portée réelle et la faisabilité des mesures volontaristes. C'est ainsi que, d'après l'étude précitée du Ministère de l'Équipement, le scénario envisageant le maintien en 2020 des parts modales équivalentes à

---

<sup>(14)</sup> « Réseaux transeuropéens - Vers un schéma directeur du réseau routier et de la circulation routière ».

celles de 1996<sup>(15)</sup> impliquerait une hausse de 65 % des prix de la route. Cette hausse correspondrait au relèvement de la TIPP sur le gazole de l'ordre de 5 % par an sur vingt ans et à une baisse effective à 160 heures par mois du temps de travail des routiers avec maintien des salaires. En somme, ce scénario suppose – selon l'étude du Ministère des Transports – que soient réunies plusieurs conditions d'autant plus difficiles à remplir qu'il perdrait toute crédibilité en l'absence d'harmonisation communautaire de la réglementation sociale et des taxes sur les produits pétroliers.

*b) Le risque d'un rejet de la route*

Un tel risque n'est pas à exclure, non seulement parce qu'il n'est pas certain que les atteintes à l'environnement provoquées par les phénomènes de congestion puissent être aisément maîtrisées, mais parce qu'en outre, ces derniers représentent, à l'évidence, des menaces croissantes pour la sécurité des personnes.

Il est clair que la perspective de voir la route demeurer le mode de transport dominant dans les vingt-cinq prochaines années et même assurer une part accrue du trafic de voyageurs et de marchandises n'est pas sans inquiéter au regard de la nécessité de préserver la qualité de l'environnement.

Certes, la route n'est pas le seul mode de transport à provoquer des nuisances - telles que le bruit et les émissions polluantes (dioxyde de carbone, oxyde d'azote, etc.). C'est ainsi que des projets d'infrastructures ferroviaires - comme celui du T.G.V. Méditerranée - ou aéroportuaires ont suscité de très vives oppositions en France et dans d'autres Etats membres.

Néanmoins, force est de constater que la part de la route est la plus élevée dans les émissions totales de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) - gaz à effet de serre.

---

<sup>(15)</sup> En 1996, ces parts étaient les suivantes : 80 % pour la route, 18 % pour le rail et 2 % pour la voie fluviale. Dans le cadre du scénario envisagé, ces parts seraient respectivement en 2020 de 81 %, 17 % et 1 %.

<b>Mode de transport</b>	<b>Part de chaque mode dans les émissions totales de CO<sub>2</sub></b>	
<b>1. Route : total</b>		<b>79,7 %</b>
- voiture	55,4 %	
- camion	22,7 %	
- bus et car	1,6 %	
<b>2. Air</b>		<b>10,9 %</b>
<b>3. Rail : total</b>		<b>3,9 %</b>
- voyageurs	2,8 %	
- marchandises	1,1 %	
<b>4. Voie navigable</b>		<b>0,7 %</b>
<b>5. Autres modes de transport</b>		<b>4,3 %</b>

Source : Livre vert de la Commission relatif à l'impact des transports sur l'environnement d'avril 1992.

Cette situation est, par ailleurs, d'autant plus préoccupante que, selon la Commission, les émissions de CO<sub>2</sub> résultant du transport routier ont augmenté de près de 36 % de 1985 à 1995<sup>(16)</sup>.

En second lieu, le coût social total du bruit atteindrait 0,1 % du P.I.B., 64 % étant imputables au trafic routier, 26 % au transport aérien et 10 % au transport ferroviaire<sup>(17)</sup>.

Ce sont de tels risques environnementaux auxquels sont exposées des régions de transit- telles que la vallée de Chamonix - qui provoquent la colère - légitime - des populations, d'autant que la forte circulation de poids lourds y également source d'insécurité. La route demeure beaucoup plus dangereuse que le rail, en France, comme dans les autres Etats membres<sup>(18)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Communication de la Commission sur les transports et le CO<sub>2</sub> du 31 mars 1998, COM(1998) 204 final.

<sup>(17)</sup> Livre vert de la Commission relatif à l'impact des transports sur l'environnement d'avril 1992.

<sup>(18)</sup> Voir l'Annexe IV sur les données statistiques comparatives sur le nombre d'accidents dûs à la route et au fer dans les autres Etats membres.

**VICTIMES DES ACCIDENTS DE LA CIRCULATION  
(UNITE : NOMBRE)**

	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>S.N.C.F.<sup>(1)</sup></b> (source : S.N.C.F.)						
Blessées	185	259	122	80	81	<b>73</b>
Tuées	131	218	131	72	80	<b>79</b>
<b>Transports routiers<sup>(2)</sup></b> (Source : Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière)						
Blessées	339 632	270 799	225 860	181 403	170 117	<b>169 578</b>
Tuées	12 543	10 448	10 289	8 412	8 080	<b>7 989</b>
<b>Transport aérien<sup>(3)</sup></b> (Source : IGACEM) Bureau Enquêtes-accidents						
Blessées	125	134	168	110	124	<b>198</b>
Tuées	47	101	85	98	66	<b>95</b>

- (1) Blessées : Blessées graves, c'est-à-dire celles dont la gravité des lésions corporelles à entraîné une hospitalisation de plus de trois jours  
 Tuées : Personnes décédées le jour ou le lendemain de l'accident.  
 Ensemble des accidents : accidents de trains (collisions, déraillements) et accidents individuels (chutes de trains, heurts par des trains...).
- (2) Blessées : Victimes d'accidents ayant subi un traumatisme nécessitant un traitement médical (avec ou sans hospitalisation).  
 Tuées : Victimes décédées au cours d'une période de six jours après l'accident.
- (3) Tuées : Décédées dans les trois jours. Ces chiffres tiennent compte des accidents survenus au personnel navigant.

Quant à la responsabilité spécifique des poids lourds dans les accidents corporels, le bilan suivant a été communiqué au Rapporteur par la Direction générale de la Police Nationale :

**BILAN DES ACCIDENTS CORPORELS IMPLIQUANT DES POIDS LOURDS  
POUR LES ANNEES 1997 ET 1998**

<b>année</b>	<b>accidents</b>	<b>tués</b>	<b>blessés graves</b>	<b>blessés légers</b>	<b>total blessés</b>
1997	6761	1056	2288	6334	8622
1998	6639	1102	2258	6283	8541

Or, d'après les précisions fournies par le commissaire divisionnaire Bernard Pastorini, les poids lourds sont impliqués dans 5,3 % des accidents corporels qui représentent 12,6 % des accidents mortels et 13,1 % des tués, soit un taux de « dangerosité » extrêmement élevé.

Le nombre d'infractions relevées concernant les dépassements de vitesse constitue une autre source de sérieuses préoccupations.

<b>transport de marchandises</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
véhicules PTAC > 3,5 et < ou = 12 tonnes	4 064	4 211
PTAC > 12 tonnes	12 857	14 364*
<b>transport de matières dangereuses</b>		
PTAC < 12 tonnes	3 049	3 167**
<b>transport en commun de personnes</b>		
PTAC > 10 tonnes	1 943	831***

\* dont 100 infractions relevées pour une vitesse supérieure à 50 km/h, 2000 entre 30 et 40 km/h et 6000 entre 20 à 30 km/h

\*\* dont 182 pour des dépassements de vitesse supérieure à 50 km/h

\*\*\* dont 52 pour dépassements de vitesse supérieure à 50 km/h

Cet ensemble d'éléments – auquel le drame du Tunnel du Mont-Blanc donne une ampleur particulière – amène notre Collègue Jean-Jacques Filleul à souligner que la répétition de telles catastrophes ne manquera pas de poser la responsabilité des pouvoirs publics devant l'opinion publique, qui sera fondée à leur demander des comptes pour n'avoir pas su les prévenir.

Il est clair que – au-delà de la fermeture du Tunnel – c'est une action d'urgence tendant à favoriser le transport de marchandises par le fer qui doit être menée. Le Rapporteur en indiquera les axes dans ses propositions de la troisième partie.

## **2) *La prise de conscience de la nécessité de mener une politique ferroviaire plus dynamique***

Deux séries de circonstances ont favorisé cette prise de conscience : la redécouverte des atouts du rail et, d'autre part, le fait que la politique ferroviaire soit devenue un élément du débat public.

### *a) La redécouverte des atouts du rail*

A intervalles réguliers, les atouts du rail font l'objet d'une redécouverte. Ainsi, il y a vingt ans, le choc pétrolier devait lui donner des raisons de croire à un avenir meilleur<sup>(19)</sup>.

Aujourd'hui, c'est la possibilité pour le rail d'être regardé comme une alternative aux impasses du « trop-routier » qui est invoquée.

A cet égard, le Rapporteur ne peut qu'être frappé par le caractère tardif de cette prise de conscience et par le prix élevé que la quasi-totalité

---

<sup>(19)</sup> Rapport Guillaumat, *Orientations pour les transports terrestres*, 1978, p. 99.

des Etats payent aujourd'hui, du fait des priorités longtemps données à la route, de la décision de fermer des lignes ferroviaires, qui a eu pour effet de dévitaliser plusieurs régions ou encore de celle de laisser purement et simplement le réseau ferré à l'abandon. Les exemples britannique et italien sont, sur ce point, des cas d'école, puisque, dans le premier cas, les Gouvernements travaillistes et conservateurs n'ont plus réalisé aucun investissement depuis 1950. Dans le second cas, un syndicaliste a indiqué au Rapporteur que, n'ayant pas été entretenus depuis 1908, les rails ne peuvent supporter la circulation des trains à grande vitesse, si bien que ceux qui ont été achetés ne sont pas en mesure de circuler !

Or, le rail présente des atouts d'ordre écologique et économique incontestables. Comme on l'a vu précédemment, il est, en effet, beaucoup moins polluant et plus sûr que la route. En second lieu, le mode ferroviaire consomme moins d'espace que les routes : actuellement, le réseau routier de la Communauté occupe 1,3 % de la superficie totale de l'Europe, et le réseau ferré seulement 0,03 %<sup>(20)</sup>.

Enfin, le train est économe d'énergie : comme le montre le tableau ci-après, le train présente une efficacité énergétique<sup>(21)</sup> deux à trois fois supérieure à celle du transport routier.

VOYAGEURS en voy.km/kep		FRET en t.km/kep	
<i>Interurbain</i>			
TGV SNCF	82,6	Train complet SNCF	128,2
Rapides et express SNCF	56,8	Train complet SNCF TC	100,0
Autocars	54,6	Wagon isolé SNCF	52,1
Services régionaux SNCF	41,6	Poids lourd maxicode	57,6
Voitures particulières	33,5	Poids lourd maxicode TC	43,3
Avions Air Inter	19,5	Camion ch. utile > 3 t.	16,1
		Camionnette ch. utile < 3 t.	2,4
<i>Urbain</i>			
Métro RATP	51,6		
Trains de banlieue SNCF	47,6	TC = transport combiné rail/route avec caisses	
Autobus RATP	41,6	de 15 tonnes utiles	
Voitures particulières	16,2		

<sup>(20)</sup> Source : Conférence européenne des ministres des transports, session du 23 novembre 1989.

<sup>(21)</sup> L'efficacité énergétique des différents modes de transport est calculée « compte tenu des taux d'occupation réels, qui expriment pour chacun d'eux la distance en km parcourable par un voyageur ou par une tonne de fret, en consommant un kilogramme-équivalent-pétrole (Kep), soit environ 1,3 litre d'essence automobile ». G. Savelli et P. Muhlstein, Les atouts environnementaux du train en France et l'animation de la politique d'environnement de la S.N.C.F., Annales 1997 de la direction de la stratégie de la S.N.C.F., p. 52.

A ces qualités d'ordre écologique, s'ajoutent des atouts d'ordre économique sur lesquels MM. Christian Stoffaës et le professeur Alain Bonnafous, directeur du Laboratoire d'économie des Transports de Lyon, ont appelé l'attention du Rapporteur. L'Europe peut, en raison de sa configuration géographique, être regardée comme le « continent du transport ferroviaire », car le rail peut y exploiter pleinement ses trois marchés pertinents :

- le transport de voyageurs sur moyenne et longue distance - entre 400 et 700 kilomètres - en particulier grâce au train à grande vitesse, ainsi que le montrent les réussites d'Eurostar et de Thalys ;

- le transport suburbain de voyageurs dans le cadre de la desserte des grandes agglomérations. Sur ce point, le professeur Alain Bonnafous constate que, s'agissant de Paris, les grandes « radiales » - c'est-à-dire les lignes essaimant autour de Paris - ont résisté à l'emprise de la route, le développement du RER ayant permis de maintenir des parts significatives de marché<sup>(22)</sup> ;

- le transport de marchandises entre les zones industrielles et portuaires, notamment par la promotion du transport combiné<sup>(23)</sup>.

En somme, le modèle ferroviaire européen est intermédiaire entre :

- d'une part, celui des Etats-Unis, où le seul marché pertinent du rail est le fret, compte tenu des longues distances. S'il a gagné des parts de marché, le trafic voyageurs, quant à lui, a été réduit à une part résiduelle en raison de la prédominance de l'automobile ;

- et, d'autre part, celui du Japon, où la situation est exactement l'inverse du modèle américain : le fer y est essentiellement destiné au transport des voyageurs, alors que sa part dans le fret est dérisoire.

Tant les orientations actuelles de la politique ferroviaire des Etats membres que l'évolution du transport combiné paraissent correspondre à ces analyses. En effet, on constate<sup>(24)</sup> que l'effort budgétaire qu'ils consentent est consacré au financement des lignes à grande vitesse et à la rénovation du réseau existant. Bien que le montant des dotations

---

<sup>(22)</sup> D'après une étude menée par la S.N.C.F, l'extension des lignes RER radiales entraînerait un supplément d'environ 10 % de voyageurs, provenant d'un report de clientèle recourant à d'autres modes de déplacement.

<sup>(23)</sup> Le transport combiné emprunte successivement plusieurs modes de transport au cours d'un seul acheminement de bout en bout : maritime, routier, ferroviaire ou fluvial.

<sup>(24)</sup> Voir le tableau de l'Annexe V, Projets d'investissements en matière d'infrastructures ferroviaires dans certains Etats membres.

budgétaires soient variables – celui de l’Allemagne étant le plus élevé - il témoigne partout d’une volonté des Gouvernements de se départir de la politique de désengagement au détriment du rail et au profit de la route qui a pu prévaloir dans un passé encore récent.

Quant au transport combiné, on constate que la croissance du tonnage transporté par les principaux réseaux ferroviaires européens a été de l’ordre de 70 % entre 1987 et 1996, bien que cette hausse ait été inégale selon les compagnies ferroviaires : ainsi, relève-t-on le quasi-triplement du trafic enregistré par les *FS* italiennes et la compagnie autrichienne *ÖBB*.

**TRAFIC DE TRANSPORT COMBINE  
DES PRINCIPAUX RESEAUX FERROVIAIRES EUROPEENS  
(MT. 1987-1996)**

Mt	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
DB							26,8	31,8	30,1	30,8	33,9
FS	10,3	10,3	12,4	14,7	16	17,4	18,7	21,3	25,6	27,7	
NS	3,4	3,7	4,2	5,4	4,2	4,1	4,1	4,7	5,6	5,9	
ÖBB	5,6	5,5	7,9	11,1	12,3	11,9	12,8	14,3	14,8	16,5	
RENFE	3,7	4	4,1	3,9	3,8	3,7	3,4	3,9	4,5		
SNCB	4,9	5,2	5,9	6,7	6,5			9,4	9		
SNCF	10,7	13,1	11,9	11,7	12,6	14,1	13,9	16,6	17,6	19	21,5

Source : U.I.C. et S.N.C.F.

*b) La politique ferroviaire est devenue un élément du débat public*

Cette évolution n’est pas surprenante, car, comme l’observe M. Claude Martinand, Président de R.F.F., la question des transports « *c’est à la fois un débat d’experts et un débat de société* »<sup>(25)</sup>. Dans les Etats européens, la politique ferroviaire a cessé d’être un débat de spécialistes, non seulement parce que la dégradation continue de la situation financière des entreprises ferroviaires représentait un enjeu politique pour les finances publiques. Mais s’y ajoutait en outre un enjeu économique et écologique sur l’aptitude du rail à faire face à l’hégémonie de la route dans le domaine du fret. Pour autant, le contenu de ce débat varie selon les Etats membres, même si, dans le même temps, l’Europe y occupe une place appelée à s’accroître.

---

<sup>(25)</sup> Débat national sur l’avenir du transport ferroviaire, Rapport introductif du groupe de travail présidé par M. Claude Martinand, 29 février 1996.

• ***Un débat au contenu variable***

Pour se limiter à quatre Etats membres - l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France - on constate que ce débat ne se déroule pas dans des conditions identiques.

- En *Allemagne*, la réforme ferroviaire résulte d'un long processus qui a été entamé le 1<sup>er</sup> février 1989 avec la création d'une commission gouvernementale indépendante, qui avait associé des représentants des groupes politiques, des milieux économiques, de l'Université et des salariés. Après avoir été adoptée par le Parlement en décembre 1993, la deuxième étape de son application s'est achevée par la création de la société par actions *D.B.A.G.*, le 5 janvier 1994.

**Les principales mesures prévues par la réforme :**

1) séparation des missions relevant du service public de celles d'une entreprise commerciale après fusion des deux réseaux est et ouest. ;

2) fusion des anciens patrimoines des deux réseaux en un patrimoine ferroviaire de l'Etat fédéral (BEV) ;

3) séparation au sein du BEV de la partie du patrimoine nécessaire à l'exploitation pour en doter la nouvelle société par actions Deutsche Bahn A.G. exerçant sous sa propre responsabilité son activité. (la *DB* n'est dès lors plus soumise aux règles de droit public et budgétaires ni aux décisions politiques contraires à la logique du marché) ;

4) prise en charge des dettes des anciens réseaux d'un montant de 67 milliards de D.M. (soit plus de 220 milliards de francs) ;

5) prise en charge par l'Etat fédéral des charges supplémentaires induites par la faible productivité de l'ancienne Reichsbahn et des besoins en investissements pour la mise à niveau du réseau de l'ex R.D.A. ;

6) prise en charge par l'Etat fédéral des surplus de coûts induits par le statut des fonctionnaires par rapport aux autres employés ;

7) division de la Deutsche Bahn en au moins quatre secteurs, infrastructure, transport voyageurs local et régional, transport voyageurs grandes lignes et transport marchandises, exerçant leur activité de façon autonome et disposant de leur propre compte de résultat ;

8) transfert de la responsabilité de l'organisation et des dépenses pour le trafic public de voyageurs à courte distance aux Länder au 1<sup>er</sup> janvier 1996 ;

9) transformation de la *DB* en une holding par conversion des secteurs constitués en sociétés anonymes autonomes dans un délai de trois ans au moins et de cinq ans au plus après la création de la *DB* ;

10) la loi prévoit la faculté de dissoudre la société holding et de constituer des sociétés anonymes totalement indépendantes les unes des autres ;

11) ouverture du réseau au tiers.

Actuellement, les neuf premières mesures ont été mises en œuvre, puisque la *DB* est constituée de cinq sociétés anonymes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 : *DB Cargo A.G.* (fret), *DB Reise Touristik A.G.* (voyageurs grandes lignes), *DB Regio A.G.* (transport local et régional), *DB Station Service A.G.* (gares) et *DB Netz A.G.* (infrastructure).

Cette réforme est parvenue, à la différence des initiatives qui l'ont précédée<sup>(26)</sup>, à bénéficier d'un consensus fort. Le Rapporteur soulignera les aspects suivants :

- la modification de l'article 87 de la loi fondamentale qui a eu pour objet de souligner la responsabilité particulière de l'Etat fédéral en matière d'infrastructure<sup>(27)</sup> ;

- la reprise par l'Etat fédéral de la dette de la *Bundesbahn* et de la *Reichsbahn*, le réseau de l'ancienne Allemagne de l'Est ;

- l'effort budgétaire consenti au profit du réseau ferroviaire dans le plan des infrastructures fédérales de transport pour la période 1992-2010<sup>(28)</sup>, dont l'importance était justifiée par deux exigences. L'une, de nature politique, découle de la nécessité de remettre à niveau le réseau de la *Reichsbahn* : un crédit de 30 milliards de D.M. a été prévu à cette fin. L'autre, d'ordre écologique, est liée à la prise de conscience du risque que les infrastructures routières ne puissent plus absorber un trafic appelé à augmenter, du fait, en particulier, de l'élargissement de l'Union à l'Est. Il est, en tout cas, significatif, que l'accord de coalition d'octobre 1998 signé entre le S.P.D. et les Verts ait souligné expressément la nécessité d'intégrer les investissements sur les voies de communication et les places de transbordement « dans un concept global de transport qui crée les conditions d'un report de la plus grande part possible du trafic routier et

---

<sup>(26)</sup> Seize autres initiatives étaient intervenues entre 1949 et 1990 et avaient toutes échoué.

<sup>(27)</sup> L'article 87e, paragraphe 3, de la loi fondamentale a pour effet d'interdire que l'Etat puisse vendre plus de 49,9 % de ses parts à *DB Netz A.G.*, la société anonyme chargée de la gestion de l'infrastructure.

<sup>(28)</sup> Les crédits affectés au transport ferroviaire représentent avec 213,6 milliards de D.M., près de la moitié du montant total - 453,5 milliards.

*aérien vers le rail et la voie d'eau* ». Au demeurant, ce texte précise que le plan des infrastructures fédérales de transport devra être révisé rapidement dans cette perspective.

Enfin, l'accord est également unanime sur le principe de l'ouverture de la *Deutsche Bahn* à la concurrence, ainsi que le Rapporteur a pu le constater lors de son déplacement en Allemagne. Les partis politiques - ceux de la coalition gouvernementale, et de l'opposition, de même que le principal syndicat - le *G.E.D.* - considèrent cette question comme un fait acquis, même si, comme on le verra, cette ouverture est limitée.

- En *Grande-Bretagne*, le débat sur le transport ferroviaire, dans un pays où les gouvernements successifs avaient décidé de s'en désintéresser depuis 1950 - porte essentiellement sur le coût et les performances médiocres de la privatisation. Son coût a suscité l'an dernier de vives polémiques à la suite des révélations de la Commission des Comptes publics de la Chambre des Communes. Selon ce rapport, la vente du matériel roulant de *British Rail*, qui s'était élevée à 1,8 milliard de livres au moment de la privatisation a été revendu pour 2,7 milliards dix mois plus tard, d'anciens dirigeants de *British Rail* ayant bénéficié de gains évalués entre 15 et 33 millions de livres. Quant aux performances de la privatisation jugées médiocres par le Gouvernement, elles posent le problème de la stratégie que ce dernier pourra suivre lors du renouvellement des franchises qui viendront à expiration dans quelques années. Quoiqu'il en soit, il y a lieu de noter que, depuis le mois d'avril dernier, les entités régulées se sont mises d'accord pour que la *Strategic Railways Authority* se substitue à l'ancienne autorité de régulation, le *Rail Regulator*, cette nouvelle autorité ayant été créée à titre expérimental, dans l'attente d'un projet de loi qui tirera les conclusions de cette expérience.

Le Rapporteur reviendra sur ces différents aspects de l'expérience britannique dans la deuxième partie.

- Aux *Pays-Bas*, la réforme des *NS* intervenue en 1995, s'inscrit dans le cadre de la transposition de la directive 91/440. Elle s'est, en effet, traduite par la constitution d'une holding - composée de diverses entités - dont l'Etat dispose, comme en Allemagne, de l'intégralité des actions et dans la gestion de laquelle ce dernier n'interfère plus<sup>(29)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Ces organismes sont :

- d'une part, des organes non soumis à la concurrence et relevant de la tutelle de l'Etat : *NS Infrabeheer* (gestionnaire d'infrastructures), *Railned* (gestionnaire des capacités et organe chargé de la sécurité), *NS Verkeers-leiding* (contrôle du trafic) ;

- d'autre part, des organes soumis à la concurrence depuis 1997 : *NS Reizigers* (grandes lignes voyageurs) ; *NS Cargo* (fret) ; *NS Stations BV* (gares) ; *NS Vastgoed BV* (immobilier).

Cependant, les dirigeants des *NS* ont tenu à souligner au Rapporteur que ce processus d'« autonomisation » est foncièrement différent de l'expérience britannique de privatisation. Il s'agit, non seulement, d'un processus progressif, puisque dès le début de l'année prochaine, il est prévu que l'Etat acquière auprès de *NS* les actions du pôle des organismes dits « mandatés par le Gouvernement », qui, tout en restant dans le giron des *NS*, agissent sous l'autorité du Ministère des Transports. Mais, en outre, il s'est déroulé sans « heurts sociaux ». Le consensus - entre d'une part, l'opposition et la majorité - et, d'autre part, les *NS* et les syndicats - qui a permis de parvenir à de tels résultats, n'a pourtant été obtenu qu'au prix de longues discussions. Par exemple, le Parlement a imposé l'exploitation par les *NS* de trente lignes déficitaires, refusant ainsi que *NS* ne continue pas d'assumer une mission de service public. De même, la mise au point du volet social de la restructuration - en particulier le statut régissant les salariés des nouvelles entités - a exigé des négociations qui, selon les termes d'un interlocuteur du Rapporteur, se sont déroulées dans un climat qui n'était ni celui de la guerre ni celui de la paix.

Au demeurant, le débat est loin d'être clos, car de nombreuses questions ne sont pas encore réglées, qu'il s'agisse de l'ouverture des grandes lignes à la concurrence ou encore de l'introduction des *NS* en bourse.

- Enfin, en ce qui concerne *la France*, la situation semble quelque peu paradoxale. D'un côté, selon le professeur Alain Bonnafous, les Français entretiennent une relation séculaire avec le transport ferroviaire, en raison du rôle social qu'il a joué. De l'autre, on a le sentiment que notre pays souffre d'un réel déficit culturel<sup>(30)</sup>, la question ferroviaire - et plus généralement, celle des transports - étant considérée comme relevant du seul ressort des spécialistes. Certes, les travaux accomplis par notre Assemblée et la Délégation au cours de la précédente législature témoignent du très vif intérêt qu'elles portent au transport ferroviaire<sup>(31)</sup>. Certes encore, l'affaire du tunnel du Mont-Blanc a mis l'accent sur les dangers auxquels la France, en tant que pays de transit, se trouve confrontée. Mais le Rapporteur a pu constater que seulement deux parlementaires français étaient intervenus dans la discussion du « paquet infrastructures », au Parlement européen le 9 mars dernier, à la différence

---

<sup>(30)</sup> Le Professeur Alain Bonnafous a souligné qu'il n'existait pas, en France, d'autre centre de recherches que celui du laboratoire de l'économie des transports de Lyon, à la différence de ce qui prévaut dans d'autres pays, comme la Grande-Bretagne.

<sup>(31)</sup> « *Une nouvelle donne pour la S.N.C.F.* », H. Cuq et D. Bussereau, commission d'enquête sur la situation de la S.N.C.F., n° 1381.

S'y ajoutent les nombreux rapports d'information de M. Paul Chollet, au nom de la Délégation, sur le transport ferroviaire.

de leurs collègues de l'Europe du Nord, qui étaient très nettement majoritaires. De surcroît, plusieurs syndicalistes ont indiqué au Rapporteur que le « paquet infrastructures » n'avait nullement fait l'objet d'un débat au sein de la S.N.C.F. Une telle situation semble être l'une des conséquences des difficultés du dialogue social, sur lesquelles le Rapporteur reviendra dans la dernière partie du rapport.

• *Un débat comportant une dimension européenne*

Pour deux séries de raisons - à la fois d'ordre institutionnel et économique - l'Europe occupe, dans ce débat, une place importante qui est, au demeurant, appelée à s'accroître.

Tout d'abord, le titre XII du Traité CE, issu du Traité de Maastricht, a consacré la notion de réseaux transeuropéens, destinés à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne, y avait vu l'un des volets majeurs de la politique de soutien de l'emploi et de relance économique. Pour cette raison, il avait préconisé l'idée, dans le Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi », de financer ces réseaux par un emprunt communautaire. Cette idée n'ayant pas été retenue, le Conseil d'Essen du 10 décembre 1994 a adopté une liste prioritaire de quatorze projets dont cinq sont, en tout ou partie, des projets de ligne à grande vitesse. Il s'agit de la ligne Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam, du T.G.V. Est, du T.G.V. Lyon-Turin-Milan-Venise-Trieste et des T.G.V. Montpellier-Perpignan-Barcelone-Madrid et Dax-Madrid par Valladolid. S'agissant du transport de marchandises, les principaux projets retenus sont l'axe du Brenner et la ligne de la Betuwe qui relie le port de Rotterdam à la frontière germano-suisse.

Une autre étape très importante a été franchie avec le Traité d'Amsterdam, puisque depuis le 1<sup>er</sup> mai 1999, en application de l'article 71 du Traité CE, la procédure de codécision est applicable à la politique commune des transports alors que, précédemment, elle relevait de la procédure de coopération entre le Conseil et le Parlement européen. Or, dans le cas du « paquet infrastructures », la portée de cette modification ne peut être d'autant moins négligée que le Parlement européen a adopté un amendement prévoyant une libéralisation immédiate du fret.

En second lieu, les Etats membres et leurs entreprises ferroviaires ont inscrit leur politique dans le cadre européen, comme le montrent les investissements consacrés à la construction des lignes à grande vitesse ou l'évolution du transport combiné.

Le Rapporteur constate également que pour les syndicats et les associations d'usagers, la dimension européenne revêt une importance considérable. Les premiers considèrent que c'est dans le cadre européen, en particulier par la voie de la coopération – et non « franco-français » - que des solutions doivent être recherchées aux difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises ferroviaires. Quant aux secondes, le Rapporteur relève, par exemple, que selon M. Bernard Goyenette, représentant de l'ADEIC-FEN, la coopération entre les Etats devrait déboucher sur une entreprise publique européenne pour le transport des voyageurs et le fret. De façon générale, M. Goyenette invite les Etats à appliquer aux transports une démarche identique à celle qui a débouché sur l'instauration de la monnaie unique.

Il reste que des divergences de fond importantes persistent entre les Etats membres sur le principe et l'opportunité du processus d'extension de la libéralisation proposée par la Commission.

## **II. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DE REVITALISER LE RAIL PAR SA LIBERALISATION ACCRUE**

La Commission estime que la directive 91/440 n'a pas atteint son objectif, qui consistait, dans le cadre de l'ouverture limitée de la concurrence entre les réseaux qu'elle avait instaurée, à favoriser l'accès de nouveaux entrants. C'est pourquoi, elle estime nécessaire de franchir une nouvelle étape allant au-delà de la directive 91/440, à défaut de laquelle le rail ne pourrait, selon elle, être revitalisé.

### **A. La Commission juge insuffisant le cadre instauré par la directive 91/440**

Non seulement la directive 91/440 a été transposée selon des modalités variables, mais, surtout, son dispositif s'avèrerait inapte, aux yeux de la Commission, à susciter une réelle concurrence.

#### ***1) La directive 91/440 a été transposée selon des conditions variables***

Afin d'améliorer la compétitivité des transports ferroviaires<sup>(32)</sup>, la directive 91/440 prévoit quatre séries de dispositions principales :

- l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires à l'égard de l'Etat ;
- la séparation - au moins comptable - entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services de transport ;
- la réduction de l'endettement et l'assainissement financier ;
- les droits d'accès à l'infrastructure.

---

<sup>(32)</sup> C'est, selon la Commission, l'objectif de la directive 91/440, communication sur la mise en œuvre et sur les effets de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer.

Or, les mesures de transposition de chacune de ces dispositions varient selon les Etats.

a) *En ce qui concerne l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires*

La directive oblige les Etats membres à doter les entreprises ferroviaires d'un statut assurant leur indépendance à l'égard de l'Etat et leur permettant de fonctionner comme des entreprises commerciales et d'adapter leurs activités au marché. Dans de très nombreux Etats membres, l'entreprise ferroviaire revêt la forme juridique d'une société privée, encore que, sur ce point, il existe une différence entre les compagnies franchisées exploitant le réseau britannique - dont le capital est totalement privé - et, par exemple, la *DBAG*, les *NS*, les *FS*, dont l'Etat détient 100 % des actions.

Il est vrai que, s'agissant de la *Deutsche Bahn*, les sociétés anonymes autonomes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, issues des secteurs d'activité mis en place dans le cadre de la réforme, pourront être cotées en bourse, sous réserve d'avoir réalisé des bénéfices pendant au moins trois ans. De même, les *NS* pourraient être privatisés en 2002, selon les souhaits de Mme Netelenbos, ministre néerlandaise des transports, les dirigeants de *NS* estimant toutefois que cette date est trop rapprochée.

En second lieu, on relèvera que si la *RENFE* se trouve actuellement dans un statut qui n'est pas éloigné de celui de la *S.N.C.F.* - entreprise publique fonctionnant selon une forme commerciale - elle pourrait, à terme, perdre son statut du monopole, et, à court terme, la responsabilité de l'exploitation des lignes à grande vitesse au profit du *G.I.F.* (gestionnaire des infrastructures ferroviaires), entité publique autonome créée le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

b) *En ce qui concerne la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport*

La directive impose aux Etats membres l'obligation d'assurer la séparation *comptable* des activités relatives à l'exploitation des services de transport de celles relatives à la gestion de l'infrastructure. Cette disposition répond au double souci de clarifier l'utilisation des aides et de fournir une base permettant d'établir des redevances pour l'utilisation des infrastructures qui soient justes et non discriminatoires.

Tous les Etats ont pris des mesures pour assurer la séparation des comptes, une majorité d'entre eux étant même allée jusqu'à créer deux

entités distinctes, l'une chargée de la gestion des infrastructures, l'autre de l'activité de transport.

On peut ainsi distinguer trois approches différentes. La première est celle des Etats qui ont choisi d'effectuer une séparation totale entre deux personnes morales. Ce fut d'abord le cas de la Suède et du Royaume-Uni, puis du Danemark, de la Finlande, de la France, du Portugal et des Pays-Bas.

Ces personnes morales sont dotées de statuts variables. Au Royaume-Uni, la gestion de l'infrastructure a été concédée à une société privée *Railtrack*. Aux Pays-Bas, ce sont deux subdivisions des *NS* non soumises à la concurrence et placées sous la tutelle de l'Etat qui sont chargées respectivement de la détermination des capacités et de la gestion des infrastructures au nom et pour le compte de l'Etat. Les choses sont encore différentes en France ou en Finlande. Dans ces deux Etats, des organismes publics distincts ont été créés pour financer et développer l'infrastructure - car c'est le rôle de R.F.F. en France - et de concéder ou de confier par contrat la gestion effective à l'opérateur historique.

S'agissant de la France, le Rapporteur a pu constater, lors de ses entretiens, que plusieurs de ses interlocuteurs, ayant combattu à l'origine le principe de la séparation entre la S.N.C.F. et R.F.F., considèrent que la création de R.F.F. a non seulement permis de traiter le problème de la dette de la S.N.C.F. mais, surtout, de clarifier les responsabilités dans le financement des infrastructures.

La deuxième approche est celle qui a consisté à créer, à l'intérieur d'une entreprise toujours intégrée, des unités organiques distinctes ayant chacune une certaine autonomie et des responsabilités financières. L'Autriche, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne ont opéré une telle restructuration depuis plusieurs années déjà, et la Belgique a fait de même récemment. En Allemagne, on ne s'est pas arrêté à la séparation entre la gestion de l'infrastructure et les activités de transport, mais on a également séparé les activités d'autres secteurs tels que les services de marchandises, le trafic voyageurs à grande distance et à courte distance, l'infrastructure, les gares, l'immobilier, etc.

Ces organes peuvent être soit des sociétés par actions, comme c'est le cas en Allemagne, ou des entités placées sous la tutelle de l'Etat, comme en Espagne. Quant à l'Italie, un projet de réforme tend à assainir les comptes des *FS*, et prévoit la création, le 31 mai 1999, de divisions chargées des services de transport et de la société « Rete », qui sera responsable de l'infrastructure à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

La troisième option est celle de la séparation des comptes au sein d'une entreprise ferroviaire entièrement intégrée. C'est cette option qui a été choisie par la Grèce, l'Irlande et le Luxembourg, dont les réseaux sont beaucoup moins étendus que ceux des autres Etats membres. Il faut toutefois noter que le Luxembourg connaît un trafic en transit important.

*c) En ce qui concerne la réduction de l'endettement et l'assainissement financier des entreprises ferroviaires*

Cette double exigence était la conséquence de l'objectif poursuivi par la directive 91/440 d'aligner le fonctionnement des entreprises ferroviaires sur celui des entreprises commerciales. C'est la raison pour laquelle la directive imposait aux Etats membres d'aider à réduire l'endettement jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et à réaliser l'assainissement de leur situation financière.

Dans de nombreux Etats membres, cette intervention étatique a revêtu la forme d'une reprise totale de la dette, comme ce fut le cas en Allemagne, ou, comme en France, celle de sa reprise partielle. Ainsi, lors de sa création, au 1<sup>er</sup> janvier 1997, R.F.F. est devenu propriétaire du domaine public ferroviaire, qui représentait une valeur d'actifs estimée à 148 milliards de francs. Le passif transféré en contrepartie de la dette<sup>(33)</sup> a comporté la dette, imputable aux dépenses d'infrastructures que la S.N.C.F. a assumées seule, soit 134,2 milliards au 31 décembre 1996. Ce transfert de la dette ainsi qu'un désendettement complémentaire de 28,3 milliards de francs de la S.N.C.F. par l'Etat – par transfert au service annexe d'amortissement de la dette – ont permis à la S.N.C.F. de redresser sa situation financière. Ainsi, le résultat net enregistre une perte de 606 millions de francs au 31 décembre 1997 contre 17,53 milliards de francs à la fin de 1996.

La démarche prévisionnelle de la S.N.C.F. table sur un déficit réduit à 0,5 milliards de francs environ et sur le retour à l'équilibre financier pour 1999, en dépit de l'augmentation des péages versés à R.F.F.<sup>(34)</sup>.

Quant à R.F.F., il a réduit sa perte nette à 13,176 milliards de francs en 1998 contre 14,099 milliards en 1997. R.F.F. estime que la perte enregistrée en 1998 est inférieure à celle prévue dans le budget, ce qui montre que le déficit est « progressivement maîtrisé », selon le Président Claude Martinand. Pour 1999, R.F.F. table sur un déficit légèrement supérieur à 12 milliards de francs, alors qu'une perte de 13,3 milliards

---

<sup>(33)</sup> Cette dette était d'un montant de 227 milliards de francs à la fin de 1996, service annexe de la dette compris.

<sup>(34)</sup> Le montant de ces péages passera de 6,2 milliards en 1998 à 9,9 milliards en 1999.

avait initialement été inscrite au budget, grâce au relèvement des péages versés par la S.N.C.F. pour l'utilisation du réseau.

Les gains de productivité obtenus par plusieurs entreprises ferroviaires ont également concouru à l'amélioration de leur situation. C'est ainsi que ces gains – qui se sont élevés à + 83,5 % entre 1993 et 1997 pour la *DBAG* – lui ont permis de bénéficier non seulement d'une hausse du chiffre d'affaires de + 9 % entre 1993 et 1997, celui-ci étant passé de 23,257 milliards de DM à 25,340 milliards de DM au cours de cette période. En outre, depuis 1994, le résultat de son activité commerciale a toujours été positif.

Pour autant, depuis son entrée en fonction en juillet 1997, M. Ludewig, le Président de la *DBAG*, répète que les années à venir seront difficiles pour l'entreprise. Outre la concurrence, elle va devoir affronter le remboursement des emprunts et prévoir des amortissements. Certes, jusque-là, la reprise des dettes par l'Etat fédéral, au moment de la création de la société par actions, l'en avait soulagé. Mais, au début de l'année 1997, M. Ludewig avait estimé à 1,4 milliard de DM les économies à trouver pour l'année.

En second lieu, M. Ludewig devra poursuivre le plan d'économies annoncées, en particulier, la suppression de 60 000 postes de travail dans les quatre ans à venir.

Le cas de l'opérateur historique suédois *SJ* fournit un autre exemple confirmant que la situation financière des entreprises ferroviaires considérées comme les plus rentables est en fait fragile. Comme le montre le tableau ci-dessous, *SJ* a enregistré des pertes depuis 1995.

**EVOLUTION DES COMPTES DE SJ**  
(FERROVIAIRE UNIQUEMENT)

<i>(en millions de couronnes suédoises)</i>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Chiffres d'affaires</b>	10 978	10 901	11 853	12 018	11 213	11 315	11 330
<b>Résultat d'exploitation</b>	340	419	356	545	-171	-592	-143
<b>Résultat net</b>	28	33	390	501	-345	-171	124
<b>Investissements</b>	2 074	2 459	1 768	2 380	1 307	763	858
<b>Effectifs moyens</b>	17 387	15 776	14 596	14 217	13 655	12 072	11 134

Le niveau de son chiffre d'affaires par salarié s'est certes très largement amélioré, mais, rapportée à la masse salariale, l'évolution de la productivité de *SJ* s'avère moins flatteuse, les salaires de ses employés

ayant augmenté de 3 % par an. C'est dans ce contexte que M. Daniel Johannesson, le Président-Directeur général de SJ depuis l'année dernière, a annoncé, dans le « projet industriel » qu'il vient tout juste de présenter au Gouvernement, quelques 3 600 nouvelles suppressions de postes au cours des quatre années à venir, dont plus de 800 résulteraient de la perte du marché des trains de banlieue de Stockholm et environ 500, au sein de ses filiales de services de ferries, de l'ouverture de la liaison fixe de l'Öresund au deuxième semestre 2000, ainsi que de la suppression des ventes hors-taxes au 1<sup>er</sup> juillet prochain. Avec 12 000 salariés en 2003, l'opérateur public aura alors réduit ses effectifs de deux tiers depuis 1989, année de la séparation institutionnelle entre l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire en Suède.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE SJ**

	<b>1989</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>
<b>Effectifs consolidés</b>	36 587	18 277	15 838
<b>Effectifs ferroviaires</b>	25 638	13 655	11 302

*d) En ce qui concerne les droits d'accès*

L'article 10 de la directive 91/440 reconnaît des droits d'accès aux réseaux nationaux et de transit aux entreprises ferroviaires constituant un groupement international pour effectuer des services de transport internationaux ou pour celles exploitant des services de transport combiné internationaux. En cas de regroupement international, les droits d'accès sont limités aux Etats dans lesquels sont établies les entreprises participant au regroupement, ce dernier ne bénéficiant que des droits de transit dans les autres Etats.

Afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives au droit d'accès, deux directives d'application de la directive 91/440 ont été adoptées par le Conseil en 1995 :

- la directive 95/18 (CE) du Conseil du 19 juin 1995 instaurant un régime de licences pour les entreprises ferroviaires offrant les services visés à l'article 10 de la directive 91/440, à l'exclusion des autres entreprises ferroviaires ;

- la directive 95/19 (CE) du 19 juin 1995 concernant la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure.

Or, les Etats membres ont adopté des mesures de transposition divergentes sur ces deux points.

● *L'accès à l'infrastructure*

On distingue deux groupes d'Etats membres : ceux qui ont fait une application *a minima* de l'article 10 de la directive 91/440 et ceux qui ont choisi d'aller au-delà, préfigurant ainsi certaines dispositions du « paquet infrastructures ».

Dans le premier groupe figurent, pour l'essentiel, la France, la Belgique, l'Italie et le Luxembourg. Ces Etats limitent l'accès à leurs réseaux aux seules entreprises ferroviaires répondant aux conditions fixées par l'article 10 de la directive 91/440, c'est-à-dire celles appartenant à des regroupements internationaux pour effectuer des services de transport internationaux et celles qui exploitent des services de transport combiné internationaux.

Ce choix a été critiqué et assimilé à une mesure de protectionnisme par plusieurs interlocuteurs du Rapporteur, lors de ses déplacements aux Pays-Bas et en Allemagne. Le Rapporteur montrera plus loin que ces critiques peuvent être relativisées.

Dans l'immédiat, il se bornera à remarquer que **la France, la Belgique, l'Italie et le Luxembourg n'étaient nullement tenus par la directive 91/440 de suivre l'exemple des Etats membres qui ont choisi - de leur propre mouvement - d'adopter des mesures apparemment plus libérales.**

Leur législation prévoit, en effet, une déréglementation du transport de voyageurs ainsi que du fret, selon des modalités variées.

Pour ce qui est du transport de voyageurs, c'est essentiellement dans le domaine du transport régional et local que ces Etats ont mis en place des dispositifs susceptibles de favoriser l'arrivée de nouveaux entrants, alors que la directive 91/440 ne l'exige pas, comme la Commission le rappelle d'ailleurs à juste titre<sup>(35)</sup>. En Allemagne, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996, les *Länder* sont responsables de l'organisation et du financement du transport régional. Dans le cadre de ces nouvelles compétences, - que les *Länder* peuvent transférer à d'autres communes ou aux *Landkreise* -, la faculté leur est ouverte de pouvoir mettre en

---

<sup>(35)</sup> Communication sur la mise en œuvre et les effets de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires.

concurrence la *DBAG* ou toute autre entreprise ferroviaire de transport – ou routier – pour ce service régional.

Pour exercer ces attributions, les *Länder* reçoivent une dotation budgétaire qui s'est élevée à 8,7 milliards de DM en 1996, puis à 12 milliards de DM en 1997. Cette dotation est financée par les recettes liées à l'impôt sur les hydrocarbures et les produits pétroliers - *Mineralölsteuer* – l'équivalent de notre TIPP. Depuis le vote d'une loi sur le financement des transports publics interurbains, cette dotation varie en fonction du montant de l'impôt sur le chiffre d'affaires et atteint actuellement 15,4 milliards.

Il est vrai que cette réforme a introduit une concurrence intramodale, du fait que certaines entreprises de transport public, par exemple le syndicat des transports publics de Karlsruhe, ont développé une offre ferroviaire au travers du tramway ferroviaire. De même, de nouveaux opérateurs privés – dont une filiale du groupe français Vivendi – ont fait leur apparition sur le marché et remporté des appels d'offres au détriment de *DBAG*<sup>(36)</sup>.

Au total, selon M. Engel, Vice-Président de *Probahn*, la principale association d'usagers du train, la concurrence au sein du transport régional a amélioré l'offre et la qualité des services, comme le montrent les trains allemands allant en France, jusqu'à Wissembourg, subventionnés par le *Land* de Rhénanie-Palatinat. De son côté, le Ministère fédéral des Transports évalue à 160 le nombre d'entreprises ferroviaires qui opéreraient actuellement en Allemagne.

Il convient toutefois d'observer que la notion allemande de transport régional – limitée de par la loi aux transports de proximité, c'est-à-dire ceux dont le trajet dure moins d'une heure ou ne dépasse pas 50 km – est différente de la notion française de TER, puisque ceux-ci assurent des liaisons interurbaines qui, en Allemagne, seraient considérées comme des grandes lignes. Or, ces dernières sont exploitées par la *DBAG*, qui, pour le moment, jouit d'un monopole.

On peut constater la même chose aux Pays-Bas où, comme en Allemagne, la gestion de lignes de proximité est concédée à de nouveaux opérateurs. Ainsi, *Lovers Rail*, filiale du groupe CGEA, *Noordnet*, et deux opérateurs marginaux à vocation locale – exploitant des trains à vapeur – ont ouvert des lignes régulières sur le trajet Amsterdam-Haarlem, des lignes saisonnières sur le trajet Amsterdam-Keukenhof (parc floral) et des trafics régionaux dans les Provinces de Groningue et de la Frise. Un

---

<sup>(36)</sup> C'est le cas de la filiale de Vivendi dans quatre appels d'offres.

dernier exemple est illustré par l'accord de partenariat conclu le 24 février dernier entre *NS Reizigers*, la branche voyageurs des *NS*, *VSN*, groupe public néerlandais de voyageurs par autobus et la *S.N.C.F.*, en vue d'exploiter un système régional multimodal dans la province de Gueldre à l'Est des Pays-Bas.

Comme c'est le cas en Allemagne, les *NS* exploitent les grandes lignes, en particulier les lignes reliant les conurbations très denses situées entre Rotterdam et Amsterdam, qui sont les plus rentables.

Quant au fret, on constate que certains Etats tels que le Danemark ont déjà mis en application les propositions formulées l'an dernier par la Commission, puisque, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, le transport de marchandises est totalement ouvert, mais de manière très progressive, dans la limite de 15 % d'ici à 2003.

Aux Pays-Bas, plusieurs opérateurs sont apparus sur le marché : *NDX*, groupement constitué par *CSX* - leader mondial du transport maritime – *DB Cargo* et *NS Cargo*. Ce groupement gère un nouveau système intermodal reliant le port de Rotterdam au bassin industriel de la Ruhr ; *ACTS*, spécialisée dans le transport des ordures ménagères, et *Shortlines*, concurrent direct de *NS Cargo*. Ainsi, *Shortlines* assure la liaison Bora-Rotterdam deux fois par jour pour les conteneurs et a ouvert un service de transport de marchandises cinq fois par semaine entre Rotterdam et Cologne.

Néanmoins, il est encore trop tôt pour savoir comment évoluera cette concurrence et si, comme c'est le cas de *EWS* en Grande-Bretagne, on n'assistera pas à l'apparition d'un monopole privé.

#### ● *La tarification de l'utilisation des infrastructures*

La directive 95/19/CE du 19 juin 1995 établit les principes généraux relatifs aux redevances d'utilisation de l'infrastructure. Ces redevances s'appliquent sans discrimination et sont fixées selon la nature du service, la période du service, la situation du marché ainsi que la nature et l'usure de l'infrastructure.

Or, en ce domaine, la situation est marquée par la diversité ; on peut distinguer deux cas différents :

- les Etats membres qui ne perçoivent aucune redevance : parmi eux figurent, en particulier, l'Espagne et les Pays-Bas. S'agissant de l'Espagne, la situation pourrait changer bientôt, car le nouveau contrat-programme pour les années 1999-2003, en cours de négociation entre

l'Etat et la RENFE, prévoit la création d'une redevance. Quant aux Pays-Bas, en dehors des corridors de fret, aucune redevance d'utilisation de l'infrastructure ne sera perçue jusqu'en 2000.

- les Etats membres qui perçoivent une redevance : de fortes disparités caractérisent les systèmes français, allemand et britannique.

Le système français tient compte de deux séries d'éléments : le degré de saturation des zones, d'une part, le droit d'accès, le droit de réservation du sillon et le droit de circulation, d'autre part. Le premier droit, qui correspond à un ticket d'entrée, est fixé forfaitairement tandis que les deux derniers sont acquittés selon la longueur du train.

A la création de R.F.F., il avait été prévu de stabiliser, durant deux années, le montant des redevances au niveau où elles se trouvaient au départ et de les réviser lorsque le montant de dix milliards de francs serait atteint, ce qui sera le cas cette année.

Ces principes expliquent que le montant des redevances soit très bas, en France, par rapport à celui perçu par les autres pays. C'est ainsi que sur le corridor de fret Glasgow-Sopron (Hongrie), un train de 1 200 tonnes devra acquitter, pour chaque kilomètre : près de 30 francs en Grande-Bretagne, plus de 9 francs en France, près de 24 francs en Allemagne, près de 18 francs en Autriche et en Hongrie.

La tarification est élevée en Allemagne, car elle repose sur une logique de couverture des coûts, ces derniers étant calculés en fonction de la valeur commerciale du sillon considéré, du poids et de la vitesse du train. On a pu dire qu'« *un tel système implique des coûts marginaux relativement élevés, ce qui constitue une manière déguisée de protéger la DBAG, qui bénéficierait donc d'une certaine prime d'ancienneté, mais peut aussi conduire à une réduction de l'offre des services ferroviaires* »<sup>(37)</sup>. Il est toutefois à noter que la DBAG propose des « services » importants en cas d'utilisation prolongée – dans le cadre, par exemple, d'un contrat à long terme.

En ce qui concerne la Grande-Bretagne, la tarification comprend : une redevance fixe élevée, une redevance variable peu élevée et un système d'amélioration des performances. Le niveau global des redevances fixes a été calculé de manière à permettre au gestionnaire de l'infrastructure de couvrir la totalité de ses coûts s'il parvient à obtenir les améliorations d'efficacité escomptées.

---

<sup>(37)</sup> Laurent Guihéry, Réforme des chemins de fer et tarification d'usage des infrastructures ferroviaires en Allemagne, *Transports*, mars-avril 1997.

**2) Une directive dont les effets limités sur la concurrence justifieraient le renforcement du processus de libéralisation**

**a) La quasi-absence de nouveaux entrants**

A la différence des autres secteurs qui ont été libéralisés – tels que le transport aérien ou les télécommunications – très peu de nouveaux entrants sont apparus sur les réseaux ferroviaires.

On a vu précédemment que le segment du transport régional était très limité du fait de sa définition restrictive, en particulier, en Allemagne.

Quant aux grandes lignes ou au fret, qui n'entrent d'ailleurs pas plus que les lignes de proximité dans le champ d'application de la directive 91/440, l'opérateur historique y conserve une position dominante, et même un monopole de fait. Or, à cet égard, il n'est pas sans intérêt de se référer à une étude de l'Office national de la concurrence de Suède (*Konkurrensverket*), dans laquelle il constatait que l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence n'avait guère entamé la position de *SJ*, l'opérateur public dont le monopole a été progressivement remis en cause depuis dix ans. C'est à la même conclusion qu'a abouti, un an plus tard, la Commission suédoise de la recherche en matière de transports et de communications (*KFB*). Dans un rapport publié en novembre 1998, celle-ci confirmait en effet que, si la libéralisation des chemins de fer avait permis l'apparition d'une dizaine d'opérateurs, ces nouveaux intervenants n'étaient pas parvenus, jusqu'alors, à capter une part significative du marché ferroviaire, toujours très largement dominé par l'exploitant public.

**PARTS DES OPERATEURS DANS LES DIFFERENTS SEGMENTS DE MARCHÉ**

Segments de marché	<b>SJ</b>	<b>Deuxième opérateur</b>	<b>Troisième opérateur</b>	<b>Opérateurs privés</b>
<b>Transport mis en appel d'offres</b>	86,7 %	7,3 %	2,9 %	10,5 %
<i>(dont réseau géré par les régions)</i>	<i>(55,3 %)</i>	<i>(24,5 %)</i>	<i>(9,6 %)</i>	<i>(35,2 %)</i>
<b>Total transport de voyageurs</b>	96,9 %	1,7 %	0,7 %	2,5 %
<b>Transport de marchandises</b>	91,1 %	8,0 %	0,2 %	0,9 %
<b>Total transport ferroviaire</b>	93,8 %	4,3 %	0,8 %	1,6 %

Trois séries de facteurs expliquent le « libéralisme de façade » qui, finalement, caractérise l'ouverture à la concurrence pratiquée par de nombreux Etats de l'Europe du Nord :

- des facteurs d'ordre juridique : ainsi, d'après l'article 14 de la loi générale sur les chemins de fer, l'accès au réseau allemand repose sur le principe de la réciprocité, le nouvel opérateur devant, en contrepartie,

ouvrir son réseau, s'il en possède un, à la *DBAG*. En outre des redevances d'infrastructures élevées peuvent avoir pour effet de dissuader la venue de nouveaux entrants, qui pourraient concurrencer éventuellement la *DBAG*. Une remarque analogue pourrait s'appliquer au taux très élevé de la redevance - qui s'établit à 150 euros (plus de 900 francs) la tonne/kilomètre - pour le trajet menant du port de Rotterdam à la frontière allemande ;

- des facteurs d'ordre économique : comme le suggère un dirigeant des *NS*, il est fort probable que les nouveaux entrants potentiels ou ceux qui ont quitté le marché, n'aient pas la capacité financière suffisante pour faire face aux coûts fixes très élevés qu'exige l'activité ferroviaire. Il arrive aussi que les opérateurs historiques abusent de leur position dominante. Selon les informations recueillies par le Rapporteur, la *DBAG* fait pression sur les *Länder* ou d'autres collectivités territoriales pour qu'ils ne concluent pas de contrat avec d'autres opérateurs. De même, *DBAG Cargo* refuse d'assurer la traction de trains circulant sur les *freeways* autres que ceux de la *DBAG* ;

- des facteurs d'ordre technique : les nouveaux entrants ne peuvent pas être aussi nombreux que la Commission le souhaiterait, car les sillons ne sont pas aussi aisément extensibles que les réseaux de télécommunications, surtout en Europe, où ils servent à la fois à la circulation des trains de voyageurs et de marchandises. Cette donnée limite, par conséquent, la portée de la comparaison que l'on serait tenté d'établir avec la libéralisation du secteur des télécommunications.

Au vu de ce qui précède, le Rapporteur ne peut manquer de s'étonner des critiques formulées, de mauvaise foi, lui semble-t-il, par les Etats prétendument libéraux. Car, d'une part, nul texte – en tout cas, pas la directive 91/440 – ne les a contraints à procéder à une ouverture de leurs réseaux qui est, en fait, limitée. D'autre part, ils ne peuvent pas non plus se plaindre de ce que les entreprises françaises, en particulier, le groupe Vivendi, soient particulièrement dynamiques sur leur marché. Dès lors, ils ne sauraient se prévaloir de leurs propres règles du jeu pour reprocher à la France son prétendu protectionnisme, et ce, d'autant moins que leur libéralisme n'est qu'une façade.

C'est dans ce contexte que la Commission a, quant à elle, réaffirmé sa volonté de renforcer le processus de libéralisation.

b) *La volonté réaffirmée de la Commission de renforcer le processus de libéralisation du rail*

La précipitation et l'obstination marquent les propositions de la Commission.

Ainsi, à peine les directives complémentaires 95/18 et 95/19 précisant les conditions d'accès étaient-elles publiées que la Commission proposait de bouleverser l'économie de la directive 91/440 ! Dans une communication du 19 juillet 1995<sup>(38)</sup>, elle préconisait d'étendre les droits d'accès à tous les services de fret, aussi bien nationaux qu'internationaux et aux services internationaux de transport de personnes, sans la condition préalable de constituer un groupe. Dans le cas du fret, elle estimait, en effet, que l'exigence d'appartenance à un groupe international posée par l'article 10 de la directive 91/440, empêchait une entreprise ferroviaire de mettre en place une chaîne de transport complète intégrant les trajets internationaux et nationaux. Elle soutenait, en outre, que ces services pouvant être exploités dans des conditions rentables, l'accès ouvert devrait attirer de nouveaux capitaux et entreprises.

« Désireuse de parvenir rapidement à un accès complètement ouvert pour les services de fret »<sup>(39)</sup> – alors qu'une majorité d'Etats membres n'avait même pas encore entamé le processus de transposition de la directive 91/440 – elle proposait alors de créer un certain nombre de « *freeways* » (corridors) ferroviaires transeuropéens.

Dans une communication de 1997<sup>(40)</sup>, la Commission indiquait que ces « *freeways* » répondraient à deux séries d'objectifs :

- assurer la liberté d'accès à tous les opérateurs, tant les entreprises ferroviaires existantes, qui souhaitent étendre leurs activités au-delà de leurs frontières nationales, que de nouveaux arrivants sur le marché des transports ferroviaires ;

- faciliter et simplifier l'usage des infrastructures ferroviaires, grâce notamment à la création d'un guichet unique. Cette structure est chargée d'identifier et de distribuer les sillons et d'appliquer la tarification pour le compte des gestionnaires d'infrastructures. Les avantages de tels itinéraires consistent principalement dans les réductions de temps

---

<sup>(38)</sup> Communication de la Commission sur le développement des chemins de fer communautaires (COM(95) 337 final).

<sup>(39)</sup> C'est ainsi que la Commission s'exprime dans le Livre blanc « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* » du 30 juillet 1996.

<sup>(40)</sup> « *Freeways* » de fret ferroviaire transeuropéens » du 29 mai 1997, COM(97) 242 final.

d'attente aux frontières et les possibilités d'augmentation de la vitesse moyenne, évaluées respectivement à 80 % et à 20 %<sup>(41)</sup>.

La France s'est opposée à la création des freeways, au motif qu'ils risquaient de nuire à la stabilité des entreprises ferroviaires et a proposé la création de « *freightways* », dont le fonctionnement est basé sur le principe de coopération.

Depuis le 1er janvier 1998, quatre corridors ont été ouverts :

- Le premier, le 12 janvier 1998, a été institué par un accord de coopération entre la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et la France. Il relie Muizen près d'Anvers (Belgique) à Sibelin près de Lyon et a été prolongé vers l'Italie, d'une part, et vers Marseille, puis vers l'Espagne, d'autre part. Ce corridor, appelé BELIFRET, a été emprunté par mille trains ;

- Le deuxième, ouvert à la concurrence le 1er février 1998 entre l'Allemagne, la Hollande, l'Autriche, la Suisse et l'Italie relie Rotterdam et Anvers au Sud de l'Italie par l'Est ;

- Le troisième, auquel la S.N.C.F. ne participe pas, reliant les ports de Rotterdam et de Gioia Tauro dans le sud de l'Italie, est accessible depuis le 1er juillet 1998 ;

- Le quatrième, Glasgow-Sopron (Hongrie), fonctionne en application d'un accord de coopération depuis le mois de mars dernier. Il prévoit, chaque semaine, un aller-retour entre Glasgow-Sopron et entre Le Havre et Sopron.

Les *freightways*, c'est-à-dire les premier et quatrième corridors de fret cités ci-dessus, fonctionnent, à la différence des *freeways*, ce qui constitue, pour le moment, un réel échec des propositions formulées par la Commission.

En ce qui concerne le transport des voyageurs, la Commission affirmait que la libéralisation pourrait améliorer les transports intérieurs de voyageurs – nationaux – tout comme les transports de voyageurs ou de marchandises internationaux<sup>(42)</sup>. En revanche, pour les réseaux urbains et régionaux - denses et surexploités – la Commission estimait que la formule de la libéralisation pourrait être plutôt introduite par le biais du

---

<sup>(41)</sup> La Commission indiquait que « pour que le rail conquière des parts de marché, les *freeways* devraient pouvoir offrir une vitesse moyenne de 50 km/h pour le fret au minimum ».

<sup>(42)</sup> Livre blanc précité.

régime des concessions octroyées dans le cadre d'un appel d'offres communautaire.

Les mesures préconisées par la Commission ont été critiquées, parce qu'elle proposait une libéralisation immédiate et non progressive et parce qu'elle était silencieuse au sujet des mesures d'accompagnement nécessaires pour définir les conditions d'accès. C'est ainsi que tout en soutenant le principe de la libéralisation, le Parlement européen avait souhaité qu'elle s'effectue progressivement comme dans le cas des transports maritimes et aériens et des télécommunications parallèlement à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement nécessaires. En second lieu, la libéralisation doit porter, dans une première phase, sur les transports internationaux de marchandises et, ensuite sur les transports nationaux de marchandises<sup>(43)</sup>.

Dans l'esprit de la résolution du Parlement européen, la Commission proposait alors - sans établir de distinction entre le marché intérieur et le marché international - d'ouvrir immédiatement 5 %<sup>(44)</sup> du marché des transports de marchandises et de poursuivre, par phase égale, pour atteindre 15 % au bout de cinq ans et de continuer pour atteindre 25 % au bout de dix ans. Un tel dispositif s'appliquerait au travers de l'extension progressive des droits d'accès à l'infrastructure des entreprises « différentes des opérateurs historiques » - autrement dit, des chargeurs, pour l'essentiel - « *de telle manière qu'une proportion croissante de la capacité d'infrastructure soit mise à la disposition de ces entreprises* »<sup>(45)</sup>.

La Commission réaffirme ainsi le postulat selon lequel seule l'introduction de la concurrence intramodale permet d'accroître l'offre de transport ferroviaire. C'est sur ce postulat que repose le « paquet infrastructures ».

## **B. Le « paquet infrastructures » marque une nouvelle étape de la politique de libéralisation poursuivie par la Commission**

Au « paquet infrastructures », la Commission attribue trois vertus :

---

<sup>(43)</sup> Résolution du 13 janvier 1998 sur le Livre blanc de la Commission « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* » et sur la communication de la Commission « *Freeways de fret ferroviaire transeuropéens* ».

<sup>(44)</sup> La Commission a retenu ce pourcentage en constatant que « *les concurrents des entreprises déjà établies dans des marchés récemment libéralisés tels que l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni occupent moins de 5 % du marché du transport ferroviaire* », Communication de la Commission sur la mise en œuvre et sur les effets de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires.

<sup>(45)</sup> Communication précitée.

- il garantirait un traitement équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires ;

- il faciliterait l'utilisation efficace et compétitive de l'infrastructure ;

- il contribuerait à assurer la transparence financière des entreprises ferroviaires.

***1) Le « paquet infrastructures » garantirait un traitement équitable et non discriminatoire de toutes les entreprises ferroviaires***

Souhaitant concrétiser son objectif d'accroissement de l'offre de transport et, corrélativement, celui d'ouverture réelle à la concurrence, la Commission introduit la notion de candidat autorisé, grâce à laquelle pourrait être favorisé l'accès d'un nombre significatif de nouveaux entrants. Pour éviter que ceux-ci ne subissent d'éventuelles discriminations, différents mécanismes de régulation indépendants sont institués.

***a) Le candidat autorisé : une notion nouvelle de l'entreprise ferroviaire destinée à favoriser l'accès de nouveaux entrants***

La notion de candidat autorisé est l'une des dispositions clés de la réforme préconisée par la Commission, car c'est elle qui reflète le mieux sa volonté d'élargir le cadre de la directive 91/440.

Il est ainsi hautement significatif que la Commission propose de définir désormais les entreprises ferroviaires comme des entreprises fournissant des services ferroviaires pour le transport et non plus comme des entreprises fournissant des prestations de transport, comme le prévoit l'actuelle directive 91/440.

Or, cette modification<sup>(46)</sup> est liée à l'introduction d'une nouvelle distinction entre le droit d'accès au sillon et celui de faire rouler un train. Le premier, qui correspond à la possibilité de faire circuler des marchandises ou des voyageurs sur une partie de l'infrastructure à une période donnée sera accordé aux *candidats autorisés*. Il pourra s'agir d'entreprises ferroviaires, de chargeurs ou de collectivités territoriales pour des services publics de transport local ou régional. Ces candidats

---

<sup>(46)</sup> Dès le mois de novembre 1998, elle a été rejetée par les délégations des Etats membres au groupe de travail constitué sur le paquet « infrastructures ».

autorisés bénéficient donc d'un droit dont seules, jusqu'à présent, étaient titulaires les entreprises ferroviaires détentrices d'une licence et dans le cadre des droits d'accès et de transit prévus à l'article 10 de la directive 91/440.

En revanche, le droit de faire physiquement circuler des trains – ce qu'on appelle encore la traction – demeure du ressort exclusif des entreprises ferroviaires, en raison des contraintes techniques et de sécurité qu'elles sont seules à pouvoir maîtriser.

Le dispositif ainsi proposé aboutirait en fait à une libéralisation complète du marché ferroviaire<sup>(47)</sup>. En effet, tous les sillons seraient accessibles à tous les demandeurs autorisés, dans les secteurs fret et voyageurs, pour des trafics nationaux ou internationaux. Or, puisque l'accès au sillon correspond à l'accès au marché des prestations de transport, c'est bien la totalité du marché du transport ferroviaire qui serait ouvert à la concurrence, et selon des modalités discriminatoires à l'égard des entreprises ferroviaires. Celles-ci seraient très vraisemblablement contraintes de fournir les prestations de transport aux candidats autorisés, puisqu'elles seraient en concurrence avec ces derniers pour l'obtention des sillons – étant elles-mêmes autorisées – tout en détenant un monopole dans la capacité de faire circuler physiquement les trains. Tout refus de fournir la traction pourrait alors être probablement qualifié, au plan juridique, d'abus de position dominante.

Ces dérives ont été vigoureusement critiquées lors des auditions conduites par le Rapporteur, dont il examinera les conséquences dans la deuxième partie.

*b) L'institution de divers mécanismes de régulation ayant pour objet de prévenir les conflits d'intérêts*

La dérégulation proposée par la Commission repose sur la création de divers mécanismes de régulation destinés à garantir le fonctionnement équitable et non discriminatoire des réseaux, mais qui ont, en fait, pour effet de procéder à une réelle fragmentation de l'organisation des entreprises ferroviaires. C'est dans trois domaines que de tels mécanismes doivent être institués, aux yeux de la Commission :

- la sécurité ;

---

<sup>(47)</sup> Dans l'exposé des motifs, la Commission déclare clairement : « Dès lors qu'il existe un marché pour la **fourniture des services**, les acheteurs d'un service peuvent vouloir recourir à des entreprises ferroviaires différentes pour satisfaire leurs besoins commerciaux ».

- l'octroi des licences ;
- l'attribution des capacités d'infrastructures.

● **La sécurité**

En vue de garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure, la Commission propose de confier la responsabilité des règles de sécurité à des organes indépendants des entreprises ferroviaires. Il reviendrait alors aux Etats de « *veiller à la définition des règles de sécurité, à leur mise en œuvre et à l'exécution des contrôles appropriés* ». Cette disposition – et, au-delà, la question plus générale de la sécurité offerte par le train – a été au cœur des entretiens du Rapporteur. Elle a divisé ses interlocuteurs en deux camps : une forte minorité s'est prononcée en faveur de cette mesure. Une majorité – composée essentiellement des syndicats français et italiens – s'y est, en revanche, opposée.

Selon la minorité, trois séries d'arguments plaident en faveur de l'institution d'une autorité indépendante. Selon M. Pierre Perrod, Président du Conseil national des transports, la perspective possible d'une ouverture accrue des réseaux devrait pousser à l'harmonisation des règles applicables en la matière. Car, dans de nombreux Etats membres - M. Pierre Perrod ayant cité l'exemple britannique - le contrôle de l'application des règles de sécurité échappe aux entreprises ferroviaires.

Le Rapporteur a pu s'enquérir, lors de ses déplacements en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, des conditions dans lesquelles fonctionne un tel contrôle, dont la qualité essentielle est qu'il donne l'apparence de l'impartialité, l'entité compétente étant indépendante à la fois des entreprises ferroviaires et du gestionnaire d'infrastructures<sup>(48)</sup>. Pour M. Perrod – approuvé par M. Claude Martinand, Président de R.F.F. et des associations d'usagers -, il importe que, s'agissant de la France, la S.N.C.F. n'apparaisse plus comme juge et partie, puisque c'est elle qui, actuellement, contrôle et applique les règles de sécurité. Dès lors, le contrôle de la sécurité ferroviaire pourrait s'inspirer de celui exercé par la DSIN (Direction de la sûreté des installations nucléaires) ou par l'ART (Autorité de régulation des télécommunications).

La création d'autorités indépendantes dans les secteurs ayant été dérégulés est un second argument qui pourrait être invoqué. Ainsi, le transfert progressif du contrôle des règles de la sûreté nucléaire à une

---

<sup>(48)</sup> Voir, en Annexe VI, les modalités de contrôle de la sécurité ferroviaire, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

autorité extérieure à EDF s'inscrit dans le cadre d'une évolution que d'autres Etats ont également connue. Or, un tel contrôle peut aider EDF à corriger ses errements, comme le montrent les critiques formulées récemment par la DSIN<sup>(49)</sup>. L'autorité de cette dernière est d'autant plus forte qu'elle relève de la double tutelle des ministères de l'environnement et de l'industrie et qu'elle dispose d'experts compétents<sup>(50)</sup>.

Quant à l'ART – créée par une loi du 26 juillet 1996 – son institution est le fruit de la libéralisation du secteur des télécommunications au 1<sup>er</sup> janvier 1998, décidée par le Conseil des ministres européens en juin 1993, et de la transformation de France Télécom en société anonyme. Comme le rappelle le rapport d'activité de l'ART de 1997 : « *Sur un marché en constante évolution et compte tenu du montant des investissements à réaliser, le seul droit de la concurrence se révèle insuffisant pour encadrer le passage d'un régime de monopole à une situation libéralisée. L'inadaptation des procédures a posteriori, toujours longues et souvent pénalisantes, a conduit l'Union européenne à prévoir la mise en place d'un dispositif de régulation a priori, permettant de fixer dès le départ le cadre général de l'introduction et du développement de la concurrence* »<sup>(51)</sup>.

Enfin, M. Roland Bresson, Président de la Fédération Nationale des Victimes d'Accidents Collectifs, a estimé que le secteur ferroviaire pourrait s'inspirer du transport aérien, dans lequel le contrôle de la navigation aérienne est assuré par des agents indépendants des compagnies aériennes. En outre, selon lui, la création d'un organisme indépendant – auquel il est souhaitable de conférer de réels pouvoirs – viendrait combler une lacune résultant de la disparition dans l'organigramme de la S.N.C.F. de la fonction de Délégué général à la sécurité.

En revanche, selon les syndicats, la proposition de la Commission doit être rejetée pour quatre séries de raisons. Ils font d'abord valoir que la S.N.C.F. ne peut agir à sa guise, car les normes de sécurité qu'elles appliquent sont homologuées par la Direction des Transports Terrestres. En second lieu, en cas d'accident, l'enquête est effectuée non pas par la

---

<sup>(49)</sup> E.D.F. tancée par la sûreté nucléaire. Les incidents de 1998 montrent un grave relâchement de la radioprotection, *Libération* du 18 mars 1999.

<sup>(50)</sup> Rien ne s'opposerait à ce que le principe des inspections croisées pratiquées dans le domaine de la sécurité nucléaire en cas d'enquête sur les accidents - et associant des experts nationaux et étrangers - puisse être étendu aux réseaux ferroviaires, dans le cas où ils s'internationaliseraient davantage.

<sup>(51)</sup> Cette évolution a pour conséquence que, selon M. Jean-Michel Hubert, Président de l'ART, « *L'opérateur historique se voit contraint d'adapter sa culture du fait de l'ouverture du marché* ».

Direction des Transports Terrestres mais par le Conseil général des Ponts et Chaussées. Par ailleurs, le réseau ferroviaire constituant un système de transport intégré, seul le gestionnaire du réseau est qualifié pour connaître des problèmes de sécurité, le transfert de cette compétence à une autorité extérieure étant source de dangers. Ainsi, M. Francis Dianoux, représentant du syndicat Sud-Rail, souligne qu'un tel système supprimerait l'échange continu d'informations qui existe en cas d'accident entre la S.N.C.F. et le ministère des transports. En outre, il émet même la crainte que des informations ne soient dissimulées par l'exploitant, comme cela a pu être le cas avant la création de la S.N.C.F. Enfin et surtout, les syndicats ont insisté sur la culture de la sécurité, qui est, à leurs yeux, un élément du statut des cheminots et, de ce fait, constitue une garantie essentielle.

Ces différents arguments permettent de prendre la mesure de la complexité de la question. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'engager une prudente réflexion avant d'envisager une modification du système actuel.

#### ● *L'octroi des licences*

La Commission propose que les licences soient délivrées par un organisme qui n'effectue lui-même aucune prestation de service de transport et qui est indépendant des organismes ou des entreprises fournissant des prestations de cette nature.

Cette mesure marque la volonté de bien séparer les fonctions liées au service de transport, de celles relatives à l'accès et à l'utilisation de l'infrastructure (tarification, attribution des sillons, des certificats de sécurité, contrôle de l'application des règles de sécurité), lesquelles seraient confiées à un organisme totalement indépendant des entreprises ferroviaires.

Cette disposition n'est pas sans lien avec l'extension, proposée parallèlement, du régime des licences à toutes les entreprises ferroviaires, quelle que soit leur activité, alors que, jusqu'à présent, conformément à l'article 10 de la directive 91/440, seules celles exploitant des services de transport internationaux ou des services de transport internationaux combiné pouvaient en bénéficier. De surcroît, une licence délivrée par un Etat membre serait valable dans tout autre Etat membre.

Ces diverses modifications confirment bien la volonté de préparer l'ouverture du marché ferroviaire, notamment celui des transports locaux et régionaux, conformément aux dispositions déjà prises ou prévues par plusieurs Etats membres.

• ***L'attribution des capacités d'infrastructure***

Cette fonction relève du gestionnaire des infrastructures, qui devra être indépendant des entreprises ferroviaires.

Il lui appartient d'établir et de recouvrer les redevances de telle sorte que si la condition d'indépendance n'est pas remplie, cette fonction devra être assurée par un organisme de tarification. Cette indépendance permettra selon la Commission d'éviter les tarifications discriminatoires établies par certains opérateurs historiques<sup>(52)</sup>.

C'est également au gestionnaire d'infrastructures qu'il incombe de répartir les capacités d'infrastructures. En vue de prévenir des pratiques anticoncurrentielles, telles que la réservation des sillons au profit des entités nationales<sup>(53)</sup>, la procédure d'attribution des capacités d'infrastructure est très détaillée, ce qui permet de s'interroger, d'ailleurs, sur le respect du principe de subsidiarité.

La proposition de directive sur la répartition des capacités d'infrastructure prévoit la mise en place d'un organisme de contrôle indépendant des utilisateurs du réseau, du gestionnaire de l'infrastructure et de l'organisme de tarification. C'est auprès de cet organisme que les entreprises pourront introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure concernant l'attribution des sillons ou la tarification. La proposition de directive s'inspire ainsi du dispositif britannique, dans lequel le *Rail Regulator* est la clef de voûte du système ferroviaire, en sa qualité d'organe de contrôle de l'ensemble des instances de régulation.

**2) Le « paquet infrastructures » faciliterait l'utilisation efficace et compétitive de l'infrastructure**

La Commission propose d'atteindre ces objectifs par l'encadrement de l'attribution des sillons et des principes de tarification.

---

<sup>(52)</sup> La *Deutsche Bahn* avait été ainsi condamnée à une amende, par la Commission, au motif qu'elle pratiquait des tarifs beaucoup plus élevés pour les transports de conteneurs maritimes à destination ou en provenance de l'Allemagne et transitant par les ports belges et néerlandais, que pour les transports de conteneurs maritimes transitant par les ports allemands (Arrêt du tribunal de première instance du 21 octobre 1997, *Deutsche Bahn contre Commission des Communautés européennes*). Cet arrêt a fait l'objet d'un appel.

<sup>(53)</sup> La Commission en a fait état dans sa communication sur les conditions d'application de la directive 91/440.

a) *L'encadrement de l'attribution des sillons*

Le double souci de la Commission de développer le fret et d'accroître le nombre de nouveaux entrants l'amène, en effet, à préconiser la programmation des sillons et des aménagements à y apporter en cas de pénurie de capacités.

• *La programmation de la répartition des sillons*

Cette programmation repose sur le principe de l'attribution des sillons pour une période d'une année seulement, compte tenu des demandes formulées par les candidats autorisés. Un tel système est déjà appliqué aux Pays-Bas.

Toutefois, le gestionnaire d'infrastructures peut porter cette durée à cinq ans au travers d'accords-cadres passés avec les entreprises ferroviaires et même au-delà, dans des cas exceptionnels dûment justifiés, tels que l'existence d'investissements ou de risques économiques spécifiques.

On ne peut manquer d'être frappé par la lourdeur et le caractère bureaucratique de la procédure dite de coordination destinée à résoudre les nombreux conflits d'intérêts éventuels. Par exemple, il devra être tenu compte d'une liste de principes, au nombre desquels figure le partage et le développement de l'infrastructure disponible par le transport national et international de voyageurs et de marchandises.

Là encore, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas plus approprié de laisser aux Etats membres le soin de régler cette question, conformément au principe de subsidiarité.

• *Le règlement des cas de pénurie de capacité*

Il s'agit là d'un réel problème, qui a été très souvent évoqué par les interlocuteurs du Rapporteur. En effet, le développement du transport de marchandises passe par la prospection systématique de nouveaux sillons<sup>(54)</sup> et par le règlement de la question cruciale des priorités entre les trains de voyageurs et de marchandises.

---

<sup>(54)</sup> M. Hubert du Mesnil, directeur des transports terrestres du ministère de l'équipement souligne, par exemple, que c'est un trafic de seize millions de tonnes et non de neuf millions, comme c'est le cas actuellement, qui pourrait transiter par le Tunnel de Fréjus. De même, selon M. Hanreich, chef d'unité à la DG-VII, les entreprises ferroviaires économiseraient quatorze milliards d'euros et réduiraient leurs coûts de 25 % si tous les sillons faisaient l'objet d'une exploitation optimale.

Or, envisageant l'hypothèse d'une demande croissante de sillons, consécutive à l'augmentation du nombre de candidats autorisés, la Commission prévoit de nouveaux critères de priorité au profit des services de fret, en particulier des services de fret internationaux. Pareille disposition marque un recul par rapport à la directive 95/19 actuelle, qui ouvre la faculté aux Etats membres d'accorder une priorité au bénéfice du service public de transport local ou régional ou des lignes spécialisées pour le trafic de grande vitesse ou de marchandises.

En second lieu, bien que l'objectif de la Commission soit de favoriser le fret, les mesures proposées ne sont guère contraignantes. En fait, le choix dépendrait, dans une large mesure, des décisions du gestionnaire d'infrastructures.

*b) Les principes de tarification des infrastructures*

La Commission part d'un double constat :

- il existe de trop fortes disparités entre les redevances d'infrastructure d'un pays à l'autre, ce qui pénalise le transport ferroviaire, surtout le fret ;

- le développement du transfert du fret ferroviaire nécessite des péages relativement faibles, qui sont de nature à permettre au rail de faire face, avec quelques chances de succès, à la concurrence du transport routier.

C'est pourquoi, la Commission préconise l'adoption du principe de la tarification au coût marginal à court terme, c'est-à-dire le coût directement imputable à l'exploitation des trains.

Cette tarification de base peut être modulée pour tenir compte, d'une part, de la rareté des sillons dans les zones de congestion et, d'autre part, des effets externes produits par l'exploitation des trains, tels que le bruit.

Le principe d'une tarification au coût marginal mérite d'être soutenu, en raison de l'accent qu'elle met sur les effets externes du transport – notamment les effets environnementaux – ce qui est particulièrement favorable au développement du transport ferroviaire, puisque, comme on l'a vu, c'est un mode de transport créant moins de nuisances que la route.

Pour autant, la complexité du dispositif proposé par la Commission est telle qu'elle est susceptible de réduire singulièrement la portée du principe de la tarification au coût marginal et des avantages qui s'y

rattachent. Elle envisage, en effet, une série d'exceptions, telles que la possibilité d'appliquer le coût marginal de long terme dans le cas de projets particuliers d'investissement, ou encore la possibilité de consentir des réductions sur les redevances, pour autant qu'elles soient justifiées par des considérations de coût.

Au total, le dispositif de la Commission ressemble à un « catalogue » des différents systèmes possibles, dont on peut se demander s'ils trouvent réellement leur place dans une directive.

Les conditions posées pour mettre en œuvre les tarifications spécifiques ont, en outre, un caractère théorique et seraient, dans la plupart des cas, difficiles à vérifier. Enfin - et surtout - l'on voit bien que le principal défaut du texte de la Commission résulte de ce que le problème fondamental des distorsions de concurrence entre le rail et la route n'est pas traité dans toute son ampleur : il est clair que l'on ne peut, sans avoir résolu ce problème, limiter l'application de la tarification au coût marginal au seul transport ferroviaire. Cette lacune majeure ne peut que réduire très fortement la portée de son projet d'instaurer une concurrence intramodale. Car, ainsi que l'a déclaré un syndicaliste de manière fort convaincante : *« On ne peut introduire valablement la concurrence intramodale dans le rail que si, au préalable, les conditions de la concurrence intermodale ont été réglées correctement »*.

### **3) *Le « paquet infrastructures » contribuerait à assurer la transparence financière des entreprises***

C'est en imposant la séparation des comptes que la Commission veut poursuivre cet objectif de transparence, car, déclare-t-elle, la *« Communauté doit aller plus loin dans son effort pour assainir les finances du secteur ferroviaire, en créant un cadre exhaustif qui comprenne également des dispositions en matière de restructuration. Pour ce faire, il est essentiel d'assurer la transparence financière des différentes activités de transport »*<sup>(55)</sup>.

Dans cet esprit, elle rend obligatoire la séparation comptable complète - du compte de résultat et du bilan - entre les activités relatives respectivement au transport de voyageurs et au fret. En second lieu, elle interdit le principe des subventions croisées entre ces deux activités.

La volonté affichée de la Commission est d'assurer une plus grande transparence entre le transport de voyageurs, qui fait souvent l'objet de

---

<sup>(55)</sup> Exposé des motifs.

contrats de service public, et le fret qui serait de nature exclusivement commerciale. Il s'agit, en fait, pour elle de s'assurer que, au sein des entreprises ferroviaires intégrées, l'activité de fret n'est pas subventionnée par les autres activités, ce qui fausserait ainsi les règles de concurrence aux dépens de nouveaux entrants se consacrant exclusivement au fret.

En second lieu, comme beaucoup d'autres, cette disposition suscite de fortes réserves quant à sa conformité avec le principe de subsidiarité. Elle touche en effet à l'organisation interne des entreprises ferroviaires, qu'il appartient aux Etats membres de régler.

\*

\* \*

Comme on le voit, les projets de la Commission tendent davantage à promouvoir un libéralisme aveugle que l'objectif de revitalisation du rail.

Il convient donc d'examiner les dangers auxquels mène la logique de cette réforme.



**DEUXIEME PARTIE :  
LA LOGIQUE IRRECEVABLE DE LA REFORME  
PRESENTEE PAR LA COMMISSION**

La logique de la Commission est irrecevable à un double titre :

- elle repose sur une approche de nature idéologique qui recèle, de surcroît, de graves incohérences de caractère méthodologique ;

- elle est, dès lors, susceptible d'entraver le développement du rail plutôt que de le favoriser.

## **I. UNE APPROCHE IDEOLOGIQUE RECELANT DE GRAVES INCOHERENCES**

Ses diverses communications, le Livre Blanc de 1996 et l'exposé des motifs du « paquet infrastructures », révèlent la propension constante de la Commission à procéder par arguments d'autorité, pour affirmer que la revitalisation du rail passe nécessairement par l'ouverture accrue des réseaux à la concurrence intramodale. Or, comme c'est le cas de tout argument d'autorité, la validité d'un tel postulat n'est pas démontrée.

Cette absence de rigueur caractérise également les méthodes de la Commission. Ce sont les nombreuses incohérences, dont ses projets ne sont pas exempts, qui les rendent à la fois dangereux et inapplicables.

### **A. La nécessité d'une concurrence intramodale accrue : un postulat dont la validité n'est pas démontrée**

Il apparaît surprenant que la Commission ait pu formuler un tel postulat et feindre d'ignorer la concurrence difficile à laquelle les entreprises ferroviaires sont confrontées depuis longtemps déjà. Cette lacune que présente son raisonnement lui importe d'autant moins qu'elle considère les vertus s'attachant au renforcement de la concurrence intramodale comme acquises, alors qu'il est extrêmement hasardeux d'en préjuger.

#### ***1) Le transport ferroviaire évolue depuis longtemps dans un environnement concurrentiel difficile***

C'est en effet une concurrence à la fois intermodale et intramodale que les entreprises ferroviaires doivent affronter. En outre, la Commission leur applique la législation communautaire relative au droit de la concurrence.

##### ***a) La concurrence intermodale***

Cette question renvoie généralement au problème lancinant des distorsions de concurrence entre le rail et la route. Mais s'y ajoutent également la concurrence avec les autres modes de transport : la navigation fluviale, le transport aérien et le transport maritime.

**(1) La question lancinante des distorsions de concurrence entre la route et le rail**

Ces distorsions touchent les domaines social et économique.

- Le non-respect de la réglementation sociale dans le transport routier est d'autant plus répandu que les efforts suffisants ne sont pas toujours engagés pour en assurer le respect.

Les deux tableaux ci-après, communiqués au Rapporteur par la Direction de la Gendarmerie nationale et la Direction générale de la Police nationale, permettent de mesurer l'ampleur des infractions relatives aux conditions de travail.

**PRINCIPALES INFRACTIONS RELEVÉES EN 1998**

<b>Réglementation générale</b>	
Défaut de document d'accompagnement	2230
Feuille de route irrégulière	1076
Défaut de récépissé d'expédition	1868
Lettre de voiture ou récépissé d'expédition irrégulier	615
Défaut de certificat d'inscription	1734
<b>Transport frigorifique</b>	
Non-présentation du certificat d'agrément (Frigorifique)	1260
Défaut de marque d'identification (Frigorifique)	691
Non-respect des règles de transport (Frigorifique)	1129
<b>Transport international</b>	
Défaut d'autorisation de transport international	829
Défaut de feuille de route internationale	1748
Défaut d'extincteur (Matière dangereuse)	867
<b>Transport de matières dangereuses</b>	
Défaut de consignes de sécurité (Matière dangereuse)	748
Défaut de déclaration de chargement de matière dangereuse	555
<b>Réglementation sociale</b>	
Falsification des documents de contrôle des conditions de travail	811
Obstacle au contrôle des conditions de travail	827
Dépassement de moins de 20 % de la durée maximum de conduite (Non CEE)	13529
Dépassement de plus de 20 % de la durée maximum de conduite (Non CEE)	10234
Dépassement de moins de 20 % de la durée de conduite (CEE)	8706
Dépassement de plus de 20 % de la durée maximum de conduite (CEE)	11850
Insuffisance de temps de repos (CEE)	7056
Insuffisance de temps de repos (Non CEE)	10136
Défaut d'utilisation de l'appareil de contrôle (Utilisation non conforme)	909
Défaut de contrôle de l'appareil de contrôle	6024
Utilisation de feuille d'enregistrement non homologuée	5409
Non-présentation du disque de contrôle	3546
Retrait du disque sans motif légitime	3264
Utilisation du disque pendant une période supérieure à 24 heures	2285
Non-concordance horaire entre le disque et l'heure locale	3045
Non-présentation des disques de la semaine en cours	23865
Non-utilisation du dispositif de commutation (période de conduite-repos)	5101
Non-report des mentions obligatoires sur le disque	6096



Par exemple, en 1998, les conditions de travail ont été à l'origine de 38 % des immobilisations, qui ont été ordonnées en 1998 : 16 483 sur un total de 42 459.

Parmi les infractions relatives aux conditions de travail, les plus importantes concernent :

- le dépassement du temps de conduite : sur un total de 44 049 infractions relevées à ce titre, plus de la moitié concernent des chauffeurs n'appartenant pas à la Communauté européenne ;

- la non-présentation des disques de la semaine en cours, au nombre de 23 865 ;

- l'insuffisance du temps de repos : 17 192, dont 10 136 concernent des chauffeurs de pays-tiers.

Les entretiens que le Rapporteur a eus avec les fonctionnaires de la Direction de la Gendarmerie nationale et de la Direction générale de la Police nationale révèlent que les fonctionnaires chargés du contrôle sont quelque peu désarmés, d'autant que les délits portant sur les conditions de travail ont eu tendance à augmenter, passant de 5 011 en 1997 à 5 766 en 1998. Quant aux contraventions, leur nombre est passé de 152 298 en 1997 à 155 155 en 1998.

Tout d'abord, l'harmonisation de la réglementation communautaire n'est pas achevée, qu'elle concerne les législations sociales, la vitesse ou le taux d'alcoolémie.

En second lieu, les moyens matériels dont disposent les gendarmes sont limités. Ainsi, plusieurs mois s'écoulent entre la publication de la réglementation et son application, en raison du long délai de mise à jour des mémentos, qui ne sont pas informatisés. Ou bien encore, en raison des contraintes qu'elle crée aux organes de contrôle, il n'est pas toujours aisé de procéder à l'immobilisation d'un poids lourd.

S'y ajoute l'insuffisance des moyens en personnel, les gendarmes affectés aux unités spécialisées chargées du contrôle étant au nombre de 4 000. Mais il est vrai également que les routiers ont déployé des moyens ingénieux de fraude au disque ou utilisent la *C.B.*

Enfin, il faudrait peut-être également mettre en cause l'attitude de l'Etat, que M. Jacques Dumerç, Directeur général de Novatrans a critiquée en ces termes : « *Quand l'Etat a décidé de devenir libéral, le Budget a immédiatement traduit en supprimant des fonctionnaires,*

*puisque'il n'y avait plus de réglementation, donc plus besoin de contrôleurs. C'était une erreur fondamentale. Cette politique a été suivie et appliquée durement par Bercy de 1984 jusqu'en 1990 ou 1991.*

*Deuxième contrainte, la répartition des contrôleurs et la rigidité des corps administratifs. Chacun des services de l'Etat suit la politique qui lui est propre. Il est difficile de faire arrêter des camions ... Pourquoi ? Parce que la Direction des Routes, au ministère de l'Equipement, a considéré pendant très longtemps que son rôle était de développer le système autoroutier, donc qu'elle ne pouvait rien faire de nature à gêner un camion »<sup>(56)</sup>.*

- Sur le plan économique, les inégalités tiennent :
  - au financement des investissements ;
  - à l'imputation des charges d'infrastructure.

Les investissements autoroutiers sont financés selon des modalités variables : emprunts gagés sur des péages comme c'est le cas en France, ou financement budgétaire, pour ce qui est de la majorité des Etats de l'Europe du Nord.

En revanche, les investissements de la S.N.C.F. sont financés sur la base de sa capacité contributive conformément aux dispositions de l'article 4 du décret du 5 mai 1997 fixant les règles de financement des nouvelles infrastructures ferroviaires<sup>(57)</sup>.

Quant à l'imputation des charges d'infrastructure, cette question revêt trois aspects : l'harmonisation de la taxe à l'essieu (eurovignette) ; l'harmonisation des accises sur le carburant ; l'harmonisation de la tarification de l'usage des infrastructures.

Sur le premier point, on constate d'importantes disparités puisque le montant des taxes annuelles par camion de 40 tonnes sur cinq essieux est, par exemple, de 4 800 F en France, 27 000 F en Autriche et 25 000 F en Grande-Bretagne ; le projet de loi de finances de la Grande-Bretagne pour l'an prochain prévoit de la porter à près de 58 000 F.

---

<sup>(56)</sup> *Transports*, mai-juin 1997.

<sup>(57)</sup> L'article 4 précise que : « R.F.F. ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un *concours financier* propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de R.F.F. sur la période d'amortissement de cet investissement ».

Toutefois, la nouvelle directive eurovignette a fixé le cadre européen des péages et des droits d'usage de certaines infrastructures - autoroutes et autres - fondé sur des minima et des maxima de péages et de taxes, en fonction des poids des véhicules et du taux de leurs émissions polluantes.

Le prix des carburants fait également apparaître de fortes disparités : le litre de gazole coûte 6,40 F en Grande-Bretagne, 4 F en France et 3,40 F en Espagne.

Tandis que les routiers britanniques viennent s'approvisionner en France, des routiers provenant d'Espagne cherchent à éviter de se ravitailler en France. Or, certains d'entre eux détiennent des réserves pouvant aller jusqu'à 4 500 litres dans des réservoirs supplémentaires, contrairement à la législation française. Le Rapporteur estime qu'il existe là une source de dangers, qu'il faudra bien régler le plus rapidement possible pour éviter un accident analogue à celui du tunnel du Mont-Blanc.

En ce qui concerne la tarification de l'usage de l'infrastructure, on rappellera que la S.N.C.F. verse à R.F.F. des péages, qui se sont élevés à 2,931 milliards de francs en 1998 pour l'Ile-de-France, soit près de la moitié des redevances versées à R.F.F., alors que les poids lourds ne versent aucun péage en Région parisienne.

Un autre aspect bien connu, que le Rapporteur a eu l'occasion d'évoquer précédemment dans ses développements sur le coût marginal, concerne la prise en compte des effets externes des nuisances imputables à chaque mode de transport, lesquels sont beaucoup moins élevés pour les trains que pour les véhicules<sup>(58)</sup>.

Or, comme on l'a vu, le fait que le « paquet infrastructures » retienne le principe du coût marginal n'est pas de nature à lui seul à supprimer ces disparités, puisque, pour le moment, il ne sera applicable qu'au rail.

## **(2) La concurrence entre le rail et les autres modes de transport**

La concurrence entre le rail et la navigation fluviale est inégale selon les Etats membres : la part modale de la navigation fluviale dans le transport de marchandises atteint 16,4 % en Allemagne, contre 3,1 % en France. Cette concurrence tend à se développer puisque, comme l'a rappelé le Président Louis Gallois, il existe trois itinéraires possibles entre

---

<sup>(58)</sup> Voir l'Annexe VII, Coûts externes unitaires pour les voyageurs et le fret.

Milan et Rotterdam, dont un par le Rhin entre Bâle et le port de la Mer du Nord.

Or, en Allemagne, la *DB* se plaint de distorsions de concurrence, puisqu'elle a acquitté un montant de 400 millions de D.M. au titre de l'impôt sur l'énergie, alors que la navigation sur le Rhin n'est assujettie à aucune redevance.

En ce qui concerne la concurrence entre le rail et le transport aérien, elle est née avec le développement des lignes à grande vitesse sur des distances s'étageant entre 500 et 700 km. Les exemples d'Eurostar et de Thalys confirment parfaitement qu'en offrant des prestations analogues à l'avion – par exemple au plan du confort – et meilleures que l'avion – le transport des passagers en centre-ville et sans enregistrer de retard – le T.G.V. pourrait continuer de gagner des parts de marché sur l'avion.

Il est d'ailleurs significatif que certaines compagnies aériennes - telle que *Lufthansa* – aient abandonné l'exploitation de certaines de leurs lignes aux entreprises ferroviaires.

En second lieu, on constate l'intérêt croissant des compagnies aériennes pour le train. Ainsi *British Airways* est-elle entrée dans le capital de la société chargée de moderniser le tronçon britannique d'Eurostar entre le tunnel et Londres. De même, certaines d'entre elles ont mis en œuvre au point une billetterie commune avec des entreprises ferroviaires.

Quant au transport maritime, il peut être appelé également à concurrencer le rail, en cas de saturation de certains sillons. On a ainsi cité au Rapporteur l'exemple de *Volkswagen* qui, pour acheminer ses véhicules vers l'Espagne, a désormais le choix entre le transport maritime et le rail.

Mais c'est surtout pour le transport de conteneurs que la concurrence entre le rail et le transport maritime est appelée à s'intensifier.

#### *b) La concurrence intramodale*

Celle-ci peut revêtir différentes formes. La première a pour cadre l'article 10 de la directive 91/440 : une entreprise ferroviaire licenciée et disposant d'un certificat de sécurité ou un opérateur de transport combiné peuvent prétendre adresser une demande de capacité à R.F.F., puis s'acquitter des redevances d'infrastructure. Mais, à ce jour, aucun nouvel entrant n'est apparu en France.

En second lieu, les opérateurs ont le choix des itinéraires. Le transit par la France n'est incontournable ni dans le sens Nord-Sud – qui offre le choix entre la rive droite et la rive gauche du Rhin – ni dans le sens Est-Ouest, puisqu'il est possible de choisir entre le passage par la France ou la combinaison mer-rail.

On relèvera également que, dans les Etats membres ayant anticipé le « paquet infrastructures » et décidé de confier leur transport régional à leurs collectivités territoriales, l'opérateur historique peut être appelé à concourir avec d'autres opérateurs lorsque la concession s'effectue par voie d'appel d'offres.

Enfin, se référant à l'exemple de la libéralisation de l'électricité, qui incitera un nombre croissant d'entreprises à produire leur propre électricité, le Président Claude Martinand a estimé que, sur des créneaux précis, on assistera au même phénomène pour le fret ferroviaire. Selon lui, des entreprises demanderont à bénéficier de licences pour être leurs propres transporteurs, citant les exemples de *BASF* et de *Deutsche Post* en Allemagne. De façon plus générale, le Président Claude Martinand voit dans cette évolution une pression exercée sur les entreprises ferroviaires.

Celle-ci est d'ailleurs déjà une réalité puisque, par exemple, M. Hanreich, chef d'unité à la DG-VII et l'un des auteurs du « paquet infrastructures », a déclaré au Rapporteur que, précisément, pour un transport de conteneurs, la *Deutsche Post* avait mis la *Deutsche Bahn* et *UPS* en concurrence.

*c) L'application du droit communautaire de la concurrence aux entreprises ferroviaires*

Dans l'exposé des motifs du « paquet infrastructures », après avoir imputé l'absence de réelle ouverture à la concurrence du marché ferroviaire au fait que les opérateurs historiques conservent une position dominante, la Commission souligne : « *Si un opérateur en place assume la double fonction d'entreprise ferroviaire et d'organisme de contrôle, le système est lui-même porteur de conflits d'intérêts, ce qui peut être considéré comme incompatible avec l'article 90, paragraphe premier et avec l'article 86 du Traité*<sup>(59)</sup>. Cette situation doit changer si l'on veut rendre leur substance aux règles d'accès à l'infrastructure ».

---

<sup>(59)</sup> L'article 90, paragraphe premier, du Traité impartit aux Etats membres de ne pas édicter au profit de leurs entreprises publiques des dispositions qui pourraient être contraires aux règles interdisant les pratiques ou aides d'Etat anticoncurrentielles.

L'article 86 énumère une liste non exhaustive de cas d'abus de position dominante.

Il n'est pas exclu que la Commission se soit inspirée, sur ce point, d'une jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes en date du 13 décembre 1991, Régie des télégraphes et des téléphones - affaire 18/88 (recueil I-5941). Dans cette affaire, la Cour estime que le Traité CE s'oppose à ce qu'un Etat membre confère à la société exploitant un réseau public de télécommunications le pouvoir d'édicter des normes relatives aux appareils téléphoniques, lorsqu'elle est la concurrente d'autres opérateurs sur le marché des appareils.

En fait, la Commission applique depuis longtemps déjà le droit communautaire de la concurrence selon un esprit d'ailleurs très dogmatique, comme le montre une affaire concernant le tunnel sous la Manche. Une Convention, conclue en 1987 et approuvée par la Commission pour trois ans – dans le cadre du régime des exemptions – lie Eurotunnel, d'une part, *British Railways (BR)* et la S.N.C.F., d'autre part. Par une décision du 13 décembre 1994, la Commission a finalement décidé d'attribuer à des concurrents de ces deux entreprises 25 % des sillons horaires réservés à *BR* et à la S.N.C.F., remettant ainsi en cause l'équilibre économique de la Convention.

## 2) *L'impossibilité de préjuger des vertus du renforcement de la concurrence intramodale*

Il est d'autant plus hasardeux d'affirmer *a priori* les vertus de la concurrence que les expériences de libéralisation intervenues dans d'autres secteurs que le rail révèlent que cette dernière n'a pas toujours garanti une efficacité économique accrue. Or, ce constat est parfaitement corroboré par les déficiences patentées que révèle l'expérience britannique de privatisation du rail.

A cela s'ajoute la contre-épreuve tirée du fait que, jusqu'à présent, la formule de la coopération s'est avérée beaucoup plus fructueuse que celle de la concurrence entre les réseaux.

### a) *La libéralisation intervenue dans d'autres secteurs montre que le passage à la concurrence ne garantit pas toujours une efficacité accrue*

La concurrence peut être dommageable lorsque, au lieu de stimuler l'innovation, elle tourne à l'affrontement stérile entre producteurs n'ayant pas de perspectives suffisantes de diversification de leurs produits et de sélection. En fournit une illustration parfaite le jugement porté en novembre 1995 par le Comité des transports de la Chambre des Communes sur les conséquences de la déréglementation des transports

urbains du Royaume-Uni résultant du *Transport Act* de 1985. Le Gouvernement de Mme Thatcher, dans le but de faire du secteur un laboratoire de concurrence extrême, a autorisé n'importe quel opérateur possédant quelques autobus et apte à les faire rouler, à assurer les transports urbains dans les rues des grandes villes, le grand Londres excepté : « *La plupart des entrants adoptent le même type de stratégie concurrentielle. L'attaque se porte en général sur les itinéraires les plus fréquentés conduisant au centre ville (...). Il n'est pas rare que la rivalité « sur la route » conduise les conducteurs de bus à s'attarder le long de rues ou aux arrêts très fréquentés, ou encore à faire la course pour arriver les premiers à ces arrêts. La première de ces pratiques provoque des regroupements, la seconde est potentiellement dangereuse. Les nouveaux entrants positionnent souvent leurs services quelques minutes avant ceux des opérateurs en place, ce qui provoque des remaniements sans fin des horaires, chacun essayant de précéder les autres. Warrington Borough Transport a témoigné qu'un entrant s'était positionné sur chacune des lignes, trois minutes avant le service existant, lignes qui pourtant n'étaient desservies qu'une fois par heure.* »

Le Rapporteur est certes bien conscient que cet exemple caricatural ne peut être généralisable, tant la situation des secteurs concernés est diverse au plan technique et économique.

On constate néanmoins une dégradation de l'offre de transport et de sa qualité, comme l'illustre la libéralisation du transport aérien. Les rapports d'information de Bernard Derosier et de Jean-Claude Lefort<sup>(60)</sup> ont parfaitement souligné les dérives auxquelles la libéralisation du ciel avait mené aux Etats-Unis et en Europe, du fait des pratiques destructrices des compagnies aériennes : desserte monopolistique de plusieurs lignes, raréfaction et même suppression des dessertes aériennes dans certaines régions des Etats-Unis. Quant à la dégradation de la qualité du transport aérien, notamment en ce qui concerne la ponctualité, le Rapporteur a pu lui-même mesurer, lors de son déplacement en Allemagne, combien elle était malheureusement réelle, ayant été confronté à plus d'une heure et demie de retard à l'aller et au retour. A cet égard, les statistiques d'*Eurocontrol* ne sont guère rassurantes, puisque, si le trafic aérien a augmenté en Europe de 4,98 % en 1998 par rapport à 1997, les retards se sont accrus de 30 % ! Devant une évolution aussi catastrophique, seul l'optimisme excessif de M. Robert Coleman, directeur général de la DG-VII, permet de voir, dans les embouteillages aériens, une preuve du bilan très positif de la libéralisation des transports aériens<sup>(61)</sup>.

---

<sup>(60)</sup> M. Bernard Derosier, *Le transport aérien à l'heure européenne* (n° 737) ; M. Jean-Claude Lefort, *Les relations économiques transatlantiques à l'épreuve de la mondialisation* (n° 1386).

<sup>(61)</sup> *Le Monde*, 18 mai 1999.

*b) Les défauts patentés de l'expérience britannique de privatisation du rail*

Dans ses propos liminaires, le Rapporteur a tenu à souligner qu'il était prématuré de tirer une conclusion définitive sur l'échec de cette expérience. Mais il ne lui est pas interdit de faire état de son jugement sur ce qu'il a pu lui-même constater lors de son déplacement en Grande-Bretagne, d'autant que la privatisation a fait l'effet d'un réel repoussoir auprès de plusieurs de ses interlocuteurs français ou italiens. C'est même au travers de ce prisme qu'ils ont jugé, la plupart du temps, les conséquences du « paquet infrastructures », au point qu'un syndicaliste italien a déclaré au Rapporteur que « *Le 'paquet infrastructures', au lieu d'orienter les réseaux ferroviaires de l'Union européenne vers ceux de la France ou de l'Allemagne, les entraîne vers celui de la Grande-Bretagne* ».

Trois aspects du système britannique méritent d'être examinés pour mieux comprendre de telles craintes :

- les dangers d'une fragmentation poussée du réseau ferroviaire ;
- les dérives auxquelles peut conduire la course à la rentabilité ;
- la nécessité de relativiser les « réussites » de la privatisation.

• ***Les dangers d'une fragmentation poussée du réseau ferroviaire***

Le système britannique confirme parfaitement que deux des choix faits par la Commission peuvent mener à des erreurs.

Il s'agit d'abord de la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation, principe que les compagnies américaines n'ont d'ailleurs pas adopté, puisqu'aux Etats-Unis, l'exploitant est propriétaire de l'infrastructure. Or, M. Bill Bradshaw, Professeur à l'Université d'Oxford, résume fort bien les inconvénients susceptibles d'en découler : « *Cette séparation visait à promouvoir la concurrence entre les opérateurs. Aujourd'hui, cette concurrence n'existe que sur quelques lignes très limitées ou uniquement entre des trains de banlieue et des liaisons intercity. Et les exploitants de ces dernières ne cherchent pas forcément à capter une clientèle de banlieue qui les obligerait à des*

*arrêts supplémentaires. Je pense que dans l'avenir cette concurrence ne se développera pas.* »<sup>(62)</sup>.

En second lieu, le Rapporteur a pu constater que la « polysynodie » instaurée en Grande-Bretagne et que le « paquet infrastructures » veut imposer au travers d'une multitude d'organes indépendants, ne fonctionne pas de manière efficace. En effet, il apparaît que *Railtrack* - le gestionnaire de l'infrastructure - a tardé à tenir son engagement d'investir 300 millions de livres pour l'amélioration de l'infrastructure, alors même que son bénéfice atteint 200 millions de livres par an.

Cette situation est à l'origine des relations contentieuses qui opposent *Railtrack* aux opérateurs. C'est ainsi que M. Olivier Brousse, Directeur de *Connex Rail*, filiale de la C.G.E.A.,<sup>(63)</sup> impute 40 à 60 % de ses difficultés à *Railtrack*, dont la carence explique, par exemple, le mauvais entretien des rails ou de la signalisation. Du fait de cette défaillance de *Railtrack*, *Connex* a été obligé d'investir 150 millions de livres pour installer des portillons électroniques et des caméras dans les gares et les trains. En outre, *Connex* verse 7 millions de livres par an à *BT Police*, un organe en situation de monopole pour bénéficier du concours de 260 officiers de police.

Quoiqu'il en soit, les investissements effectués par *Connex* ont porté leurs fruits, puisque dans une gare où les billets n'étaient pas contrôlés, le nombre de passagers payant leur billet est passé de 3 000<sup>(64)</sup> par mois à 13 000 depuis l'installation des portillons électroniques.

Le Rapporteur a fait part de son étonnement au *Rail Regulator* au sujet du comportement de *Railtrack*, plus soucieux de l'évolution de ses actions et de l'intérêt de ses actionnaires que de la réalisation des investissements nécessaires en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure. Le *Rail Regulator* a répondu qu'il pouvait infliger des amendes d'un montant illimité à *Railtrack* en cas de défaillance de ce dernier. Or, si le *Rail Regulator* a bien obligé *Railtrack* à mettre en œuvre un plan d'investissements il y a deux ans, il n'apparaît pas qu'une telle injonction ait suffi à améliorer les choses. En effet, si *Railtrack* investit actuellement de très grosses sommes d'argent, il n'est pas sûr que celles-ci aient réellement pour objet de financer le développement de l'infrastructure. La modernisation de la gare de Londres-Paddington en

---

<sup>(62)</sup> *La Vie du Rail*, 17 mars 1999. M. Bill Bradshaw précise que « ... il fallait confier certaines activités de British Rail au secteur privé, mais il n'était pas nécessaire de séparer l'infrastructure de l'exploitation ».

<sup>(63)</sup> *Connex Rail* exploite deux lignes *South-Central* et *South-East*.

<sup>(64)</sup> Encore a-t-on fait observer au Rapporteur que parmi ces 3 000 passagers, une forte proportion d'entre eux utilisait des billets à tarif réduit dont ils ne pouvaient bénéficier.

fournit un bon exemple : *Railtrack* y construit un important centre commercial, mais l'argent ainsi dépensé n'est pas investi dans la rénovation des voies qui en ont pourtant besoin<sup>(65)</sup> .

C'est dans ce contexte que le gouvernement britannique – conscient, par ailleurs, des performances toujours médiocres des opérateurs – a proposé de substituer une nouvelle autorité– la *Strategic Railways Authority*<sup>(66)</sup> – au *Rail Regulator*. Depuis le mois d'avril dernier, cette autorité fonctionne sous une forme collégiale, à titre expérimental et sur la base d'un consensus entre les entités régulées – d'où son nom de *Shadow SRA* – dans l'attente de l'adoption d'un projet de loi en cours d'élaboration.

• ***Les dérives auxquelles peut conduire la course à la rentabilité***

Pour qualifier ces dérives, un syndicaliste rencontré par le Rapporteur a usé d'une expression aussi drôle que forte : l'« *économie de la maison des fous* ». Or c'est bien selon un système aussi irrationnel que fonctionne le réseau ferroviaire britannique sur les plans économique et social. Ainsi, lorsque des travaux de voie prennent du retard, *Railtrack* doit verser des compensations aux opérateurs. Ce sont des sommes qui ne seront pas investies dans l'amélioration du réseau.

Quant aux opérateurs – subventionnés par ailleurs – ils préfèrent acquitter des amendes à *Railtrack*, plutôt que d'améliorer leurs performances en particulier dans le domaine de la ponctualité. En fait, le régime des franchises – d'une durée variant de 7 à 15 ans – les incite surtout à rentabiliser leurs investissements et à en tirer un profit optimal dans un bref délai.

Cette course à la rentabilité entraîne des dérives sur le plan social. Ainsi, *Railtrack* fait-il appel à des sous-traitants pour les travaux de rénovation et de maintenance. Or, cette pratique pose des problèmes de sécurité, les employés de ces entreprises n'ayant pas nécessairement des compétences particulières dans le chemin de fer. En second lieu, la réduction des effectifs a été si considérable<sup>(67)</sup> que certaines compagnies en sont venues à recruter des conducteurs de train français retraités !

---

<sup>(65)</sup> Le Professeur Bill Bradshaw estime, quant à lui, que le *Regulator* pourrait menacer de traduire *Railtrack* devant la Commission des monopoles et des fusions sous prétexte qu'il constitue un monopole privé et en prouvant que sa politique va à l'encontre de l'intérêt public.

<sup>(66)</sup> Sa création entraîne la suppression de l'OPRAF, l'organe accordant les franchises sous l'autorité du Ministère des Transports.

<sup>(67)</sup> D'après les indications fournies au Rapporteur, ils sont passés de 240 000 il y a vingt ans à 80 000 aujourd'hui, 30 à 40 000 personnes ayant été licenciées de 1993 à 1995.

• ***La nécessité de relativiser les « réussites » de la privatisation***

Les opérateurs mettent en avant la progression du trafic voyageurs. Avec 34,5 milliards de voyageurs-kilomètres en 1998, il atteint selon eux, le niveau le plus élevé depuis près de quarante ans et dépasse celui de la pointe d'activité enregistrée par *BritishRail* à la fin des années 80. Par ailleurs, ils font valoir l'importance des investissements réalisés dans le matériel roulant : par exemple, *Connex* a commandé 55 trains neufs pour un montant de 1,7 milliard de francs. Enfin, il serait beaucoup plus facile pour les usagers de se plaindre que sous « l'ancien régime ».

Pour autant, force est de constater que ces « performances » sont nécessairement relatives, étant donné l'état de profond délabrement du réseau ferré auquel avait mené la démission des gouvernements conservateurs et travaillistes qui se sont succédé depuis 1945. De surcroît, quoiqu'en disent les opérateurs, la qualité de leurs prestations demeure médiocre : il est significatif que les plaintes reçues par les comités d'usagers aient été presque multipliées par cinq entre 1988 et 1998, passant de 4 997 à 19 792 et que celles concernant le fonctionnement des trains et la qualité du service représentent actuellement 44 % du montant total des plaintes. S'agissant, en particulier, de la ponctualité, M. John O'Brien, Directeur de l'O.P.R.A.F. – l'organe chargé d'accorder les franchises – relève qu'« elle a encore chuté par rapport à l'année précédente », commentant les résultats enregistrés au cours de l'automne 1998 par rapport à la même période en 1997. D'ailleurs, d'après un classement établi par l'O.P.R.A.F., plus de 10 % des trains – de douze compagnies sur vingt-cinq – arrivent en retard.

La *Virgin Cross Country* est la moins ponctuelle avec un taux de 17,7 %.

Un autre exemple de la médiocrité des prestations fournies par les compagnies est illustré par les difficultés d'information rencontrées par les voyageurs lorsque la même ligne est gérée par plusieurs compagnies<sup>(68)</sup>.

Enfin, ces prestations sont coûteuses par rapport aux prix pratiqués en France, comme le Rapporteur a pu le constater lui-même, puisque, par exemple, le prix d'un billet correspondant à un trajet d'une quarantaine de kilomètres est de 80 Francs.

Devant cet ensemble de dysfonctionnements, il semble difficile de partager les propos de M. Chris Bolt, *Rail Regulator*, selon lesquels les

---

<sup>(68)</sup> Voir l'Annexe VIII, « Une information voyageurs partielle ».

licences ont pour objet de défendre le respect par les entreprises privées des droits des consommateurs et des passagers, alors que, dans les autres Etats membres, elles sont assimilées à des certificats de capacité professionnelle.

En conclusion, on ne peut manquer de souligner l'ampleur des difficultés et des impasses auxquelles le Cabinet de Tony Blair est confronté pour mener à bien sa politique de revitalisation des transports en commun, en particulier du transport ferroviaire. Car, selon le Professeur Bill Bradshaw, si les Travaillistes décidaient de renationaliser le réseau ferroviaire, cela leur coûterait environ 15 milliards de livres, soit près de 150 milliards de Francs. « *Cette option paraît hors de question surtout lorsqu'on ajoute à cette somme les 70 milliards de Francs nécessaires pour moderniser le métro de Londres. Le gouvernement doit, de plus, subventionner la construction de la Channel Tunnel Rail Link, la ligne rapide entre le tunnel sous la Manche et Londres. Il existe désormais une telle quantité de contrats entre les exploitants et Railtrack que le Gouvernement n'a pas les moyens d'agir, sauf à attendre que les franchises ne se terminent, c'est-à-dire en 2003. La seule marge de manœuvre pour le Gouvernement est de négocier avec les compagnies en leur proposant de prolonger la durée des franchises en échange d'un service de meilleure qualité, d'investissements dans de nouveaux trains, etc.* »<sup>(69)</sup>.

c) *La formule de la coopération s'est avérée plus fructueuse que celle de la concurrence entre les réseaux ferroviaires*

Les réussites commerciales d'Eurostar et de Thalys confirment que les lignes à grande vitesse ont été le vecteur de la revitalisation du rail en Europe. Comme l'a rappelé M. Jean-Claude Gayssot lors de son audition par la Délégation le 17 décembre dernier, le succès d'Eurostar et de Thalys se mesure à leurs parts de marché. Pour Eurostar, la part de marché, par rapport à l'avion, a atteint 60 % en deux ans sur la ligne Paris-Londres. Quant à Thalys, sa part de marché est de 48 % sur le trajet Paris-Bruxelles, ce qui lui a permis de dépasser, en mars dernier, le cap des 10 millions de voyageurs.

En matière de fret, la coopération progresse, soit de manière discrète, sous des formes diverses comme le montre l'encadré ci-après, soit de manière plus visible avec les *freightways*.

---

<sup>(69)</sup> *La Vie du Rail*, 17 mars 1999.

## **Les améliorations apportées à la coopération en matière de fret**

### **Au niveau des entreprises ferroviaires :**

#### ***Le matériel traction***

Les matériels multi-courant et multi-signalisation ont été commandés et sont en cours de livraison dans la plupart des réseaux européens. A titre d'exemple, les premiers trains franco-italiens tirés par la même machine au-delà de la frontière seront mis en place d'ici la fin de l'année.

#### ***La commercialisation des trains***

La commercialisation des trains est de plus en plus prise en charge par un réseau, les autres réseaux n'intervenant que comme sous-traitant. L'avantage est de pouvoir présenter un interlocuteur unique vis-à-vis du client et de pouvoir régler les problèmes du partage des recettes entre les réseaux.

#### ***La résorption de l'effet frontière***

Des accords se multiplient entre les réseaux pour réaliser des interpénétrations et pour desservir des clients situés de l'autre côté de la frontière dans des conditions optimales de coûts et délais

#### ***L'accélération des trafics à longue distance***

Un système d'acheminement, spécifique aux trafics à longue distance, se met en place autour de points nodaux à vocation européenne, permettant de relier directement des zones à forts potentiels situées dans des pays différents, sans recourir aux triages intermédiaires.

Un train vient ainsi d'être mis en place en janvier 1995 entre la Ruhr et la région de Lyon, avec une correspondance rapide vers l'Espagne et l'Italie.

#### ***Un meilleur dialogue entre les systèmes informatiques des différents réseaux***

Des coopérations se mettent en place, soit entre deux réseaux (entre la France et l'Allemagne par exemple) ou sous l'égide de l'UIC pour permettre un meilleur échange des données commerciales et d'exploitation, nécessaires aux acheminements.

### **Au niveau des gestionnaires de l'infrastructure :**

#### ***Des offres de sillons de bout en bout***

Avec l'apparition des corridors, les gestionnaires d'infrastructures se coordonnent en amont pour proposer aux entreprises ferroviaires des sillons, à la fois de qualité et de bout en bout sur les principaux axes européens.

*Des systèmes de signalisation européens*

Avec le projet E.R.T.M.S. (*European Railway Traffic Management System*) soutenu par l'Union européenne, un nouveau système de signalisation unique commence à se mettre en place en Europe : la Suisse sera le premier pays équipé.

Source : S.N.C.F.

Comme le Rapporteur l'a souligné précédemment, les *freightways*, corridors de fret, fonctionnent sur la base de la coopération, à la différence des *freeways*, sillons internationaux ouverts à la concurrence selon les propositions formulées par la Commission. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de souligner que les fonctionnaires du ministère allemand des transports, rencontrés par le Rapporteur, imputent l'échec des *freeways* à l'absence de définition claire des responsabilités des intervenants, trop nombreux à leurs yeux. Mais, en outre et surtout, ils estiment que les entreprises ferroviaires continuent d'adopter un comportement nationaliste et ne sont nullement intéressées par la promotion de celles des autres Etats membres. C'est ainsi, par exemple, que *DB Cargo* refuse d'assurer la traction des trains des autres Etats membres.

Aussi, devant cette persistance du nationalisme, M. Henke, Directeur des affaires internationales du service des transports ferroviaires du ministère fédéral des Transports, a estimé que, pour promouvoir le fret, il serait préférable de recourir, non au mécanisme compliqué des *freeways*, mais plutôt à des formules de coopération *ad hoc*. A titre d'exemple, il a cité le transport d'automobiles par train entre l'Espagne et l'Allemagne, plutôt que par la voie maritime.

**B. Les méthodes de la Commission ne sont pas exemptes de graves incohérences**

On peut reprocher à la Commission d'avoir élaboré le « paquet infrastructures » en dehors de tout bilan réel de l'application de la directive 91/440, d'une part et d'adopter une démarche dépourvue de toute dimension prospective et européenne, d'autre part.

**1) Le « paquet infrastructures » a été élaboré en l'absence d'un réel bilan de l'application de la directive 91/440**

La Commission veut imposer un cadre commun aux Etats membres, élaboré en dehors de leurs propres expériences.

a) *Le “paquet infrastructures” vise à imposer un cadre commun aux Etats membres*

La communication de la Commission de 1998 sur la mise en œuvre de la directive 91/440 ne saurait être considérée comme un réel bilan. Celui-ci ne pouvait, en tout état de cause, être dressé, puisque, à l'époque, tous les Etats membres n'avaient même pas achevé le processus de transposition de l'ensemble des directives. Et même à ce jour, des Etats tels que l'Espagne, l'Italie ou la Finlande, pour ne citer qu'eux, viennent à peine de prendre ou prendront seulement l'an prochain, les textes nécessaires à la transposition.

Or, on l'a vu précédemment, la communication propose un processus d'ouverture du fret par étapes. Certes, le « paquet infrastructures » ne modifie pas expressément l'article 10 de la directive 91/440 dans ce sens. Cependant, la Commission n'en pose pas moins le cadre juridique qui permettra de déboucher sur la libéralisation du transport de voyageurs ou de marchandises, au travers de la notion de candidat autorisé.

On peut émettre les plus fortes réserves quant à la conformité de ce cadre juridique au regard du principe de subsidiarité, car la France et d'autres Etats membres sont parfaitement fondés à y voir une immixtion indue de la Commission dans un domaine relevant de leur compétence.

S'agissant de la France, le Rapporteur estime, comme plusieurs de ses interlocuteurs, que les expériences de libéralisation du transport régional entreprises par quelques Etats membres ne sauraient être valablement invoquées pour justifier leur extension à d'autres Etats membres. Il s'agit là d'une question d'organisation du système des transports, qui doit relever de la compétence de chaque Etat membre.

Au demeurant, la notion de transport régional varie selon les Etats : celle retenue en France dépasse le cadre des transports de proximité retenue en Allemagne ou aux Pays-Bas et correspondrait plutôt à celle des grandes lignes dans ces deux Etats.

Le Rapporteur a pu constater avec satisfaction, lors de son déplacement en Allemagne, que M. Ebeling, Directeur des Affaires internationales de la *DBAG*, n'était pas non plus insensible à la notion de subsidiarité. Il a fait observer que la Commission n'était pas fondée à voir un facteur d'opacité – empêchant tout contrôle – dans la division de la *DBAG* en cinq sociétés anonymes regroupées dans une holding.

Les conditions de détermination de la tarification sont regardées en Allemagne comme un autre élément relevant de la compétence des Etats membres. MM. Henke et Volk, hauts fonctionnaires du ministère fédéral, ont fait valoir que l'Allemagne était opposée à ce que la proposition de directive impose le coût marginal. Celui-ci ne serait acceptable que si les exploitants se voyaient garantir la souplesse nécessaire pour agir et si le coût marginal était considéré comme un minimum. En tout état de cause, il importe de limiter l'influence de la Commission sur la détermination de la tarification, laquelle relève des Etats.

Plusieurs arguments ont été invoqués par MM. Henke et Volk :

- la définition du coût marginal n'est pas claire ;
- le coût marginal ne correspond pas à la réalité du marché, l'orientation proposée par la Commission étant au surplus contraire à l'évolution contemporaine de libération des marchés ;
- l'exploitant doit avoir la possibilité de couvrir l'ensemble des coûts, le coût marginal pouvant être accepté à titre de complément lorsque l'infrastructure n'est pas utilisée totalement.

Sur ce dernier point, le Rapporteur a fait remarquer que le principe du coût total pouvait entrer en contradiction avec l'objectif de transférer le trafic de marchandises de la route vers le rail, les chargeurs estimant que le prix du transport par rail doit être abaissé et bénéficier d'un coût d'accès à l'infrastructure qui ne soit pas élevé. Il a émis la crainte que si le coût complet venait à être instauré, les entreprises ferroviaires ne chercheraient à compenser la hausse des coûts par le biais des conditions de travail, ce qui, comme le redoutent les syndicats, risquerait de conduire à des dérives analogues à celles du transport routier.

Tout en indiquant que les préoccupations du Rapporteur de transférer le fret de la route vers le rail étaient partagées en Allemagne, M. Henke a considéré que le coût complet ne s'opposait pas à la poursuite d'un tel objectif. Car, d'une part, les prix réels ont tendance à baisser. D'autre part, le système du coût total a pour effet d'exercer une pression sur le gestionnaire de l'infrastructure en le contraignant à prendre des mesures de rationalisation.

En définitive, l'attachement de l'Allemagne au principe du coût total n'est pas sans lien avec la situation de la *DBAG*, qui assume seule la gestion de l'infrastructure, le Gouvernement refusant de lui accorder toute subvention pour accomplir cette mission.

Mais outre la conformité du « paquet infrastructures » au principe de subsidiarité, ce texte pose un autre problème également préoccupant. Il s'agit des difficultés auxquelles son application ne manquera pas de se heurter, compte tenu des situations aussi différentes, au regard du transport ferroviaire, que celles qui caractérisent les Etats membres. En fait, seuls sont concernés les quelques pays de transit - au premier rang desquels la France et l'Allemagne - qui risquent, au moment de la négociation, d'être mis en minorité par les pays périphériques que les propositions de la Commission ne gênent pas.

*b) L'élaboration du "paquet infrastructures" n'a pas pris en compte les expériences nationales*

La Commission donne l'impression de légiférer dans l'abstrait, précisément parce que, faute d'un bilan approfondi de la directive 91/440, elle n'a pu prendre en compte ni les difficultés auxquelles sont confrontées toutes les entreprises ferroviaires de l'Union européenne ni les solutions qu'elles ont prises pour tenter d'y répondre, que ce soit dans les Etats qui ont décidé d'aller au-delà de la directive 91/440 ou dans les autres Etats membres.

**(1) Le cas des Etats membres qui ont pris des dispositions allant au-delà de la directive 91/440**

S'agissant de ces Etats membres, il est clair que l'adhésion à la concurrence intramodale et le fait d'avoir anticipé le « paquet infrastructures » sur des points majeurs, ne les prémunissent nullement – tant s'en faut – contre les difficultés ou les interrogations. A cet égard, trois grandes séries de problèmes méritent d'être examinés :

- l'ampleur de la concurrence intramodale ;
- la qualité de l'offre ;
- les perspectives de privatisation.

• *L'étendue de la concurrence intramodale*

Dans les Etats de l'Europe du Nord, on a tenté, selon des modalités diverses, de préserver la notion de service public. Ainsi, en **Allemagne**, c'est la logique de « service universel » exigeant le maintien de la desserte sur l'ensemble du territoire quel qu'en soit le coût, qui s'oppose aux souhaits du ministère fédéral des Transports de voir la *DB* fermer des lignes. En 1998, le Ministère des Transports a, en effet, estimé que, dans une logique d'entreprise, la *DB* ne devrait conserver qu'environ

15 000 km de lignes sur les 40 000 qu'elle exploite actuellement, mais qu'une telle réduction n'était pas envisageable pour des raisons politiques.

En ce qui concerne le **Danemark**, le trafic de passagers, considéré comme un service public et bénéficiant de subventions, a été libéralisé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Mais à la fin de 2003, le ministre des Transports pourra remettre cette ouverture en question, si ses résultats ne sont pas jugés satisfaisants. Il en sera également pour le fret, qui a été libéralisé, à la même date, de manière progressive, dans la limite d'un plafond de 15 % en 2003. Quant au reste du transport des passagers – non subventionné – il sera entièrement libéralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2000, dans la mesure où il y aura des capacités d'infrastructure disponibles, *DSB* bénéficiant de droits acquis.

Aux **Pays-Bas**, c'est le Parlement qui a imposé aux *NS* de gérer 30 lignes déficitaires, une subvention de l'Etat leur étant accordée à ce titre.

Un second problème – posant la coordination entre le réseau des grandes lignes gérées par la *DB* et celui des lignes régionales – mérite d'être souligné également. L'entretien que le Rapporteur a eu avec M. Engel, Vice-Président de la plus importante association d'usagers, *Probahn*, montre que cette coordination n'est pas satisfaisante. M. Engel, tout en soulignant que les passagers saisissaient mal la différence, a, en effet, regretté que les passagers soient obligés de changer de train et qu'un ticket unique pour les deux types de lignes ne soit pas institué, ce qui permettrait d'accroître le trafic.

En **Suède**, en revanche, on assiste, du fait de l'extension des compétences des régions, à un nouveau découpage qui rapprochera ce pays du nôtre, puisqu'au partage traditionnel entre transport régional et transport national, s'ajoute le transport interrégional.

#### • *La qualité de l'offre*

Le Rapporteur se bornera à évoquer le cas de l'Allemagne, en raison des sérieux problèmes de sécurité et de ponctualité auxquels la *DB* est confrontée actuellement. 11 accidents sont survenus depuis le début de cette année<sup>(70)</sup>. Pour le syndicat des cheminots (*GED*), cette série d'accidents est imputable au « processus de rationalisation » des effectifs, décidé en vue d'une privatisation prochaine de la *DBAG*, puisqu'après la suppression de 16 000 emplois, ce sont 18 000 autres emplois qui seront

---

<sup>(70)</sup> L'an dernier, le déraillement d'un convoi à très grande vitesse avait fait 101 morts à Eschede, le 3 juin 1998.

également supprimés en 1999. Selon M. Manfred Schell, Président du syndicat des conducteurs de trains (*GdL*), ces perspectives sont de nature à faire peser une « pression psychique » sur les conducteurs qui craignent pour leur emploi.

Quant à la ponctualité, il semble qu'elle ait tendance à se dégrader, puisque le 3 mai dernier, un tableau d'information de la *DB* fournissait les données suivantes relatives à la proportion des trains qui arrivent à l'heure :

	Moyennes du jour	Moyennes annuelles
Grandes lignes	62,9	86,7
Lignes régionales	76,8	92,5
RER	92,3	97,9

Il est vrai que ce jour-là, une grève était survenue. Il n'en reste pas moins que les retards, qui étaient de 5 minutes il y a 10 ans, atteignent aujourd'hui 30 minutes ou même 1 heure. Selon M. Engel, cette dégradation est due à l'utilisation des voies pour le fret et les voyageurs et au fait que tous les trains de fret passent par la gare de Cologne.

• *Les perspectives de privatisation*

En **Allemagne**, il semble que le Ministre des Finances soit désireux de privatiser la *DB* le plus rapidement possible. Mais M. Henke a fait observer que, pour le moment, il n'y avait pas d'acheteur. En tout état de cause, c'est seulement cet été que la *DB* s'inscrira au registre du commerce. Puis, ultérieurement, *DB* présentera son bilan et au bout de quelques années, le Parlement pourrait être saisi. Cette privatisation ne pourra toucher *DB-Netz*, le gestionnaire de l'infrastructure, en raison du fait que l'infrastructure est une attribution de l'Etat.

Aux **Pays-Bas**, le ministre des Transports, Mme Netelenbos, souhaiterait que les *NS* soient privatisées en 2002. En revanche, le Président des *NS*, M. Den Besten, a affirmé que cette date était trop rapprochée. Il estime que le niveau des péages envisagés pour pouvoir opérer sur le réseau national (250 millions de florins), la profitabilité insuffisante et l'incertitude à dégager un profit des lignes à grande vitesse ne rendent pas l'entreprise suffisamment attractive pour les investisseurs : « *Si vous voulez obtenir un succès, vous devez prouver que vous êtes financièrement sain. Cela signifie que vous devez afficher des profits pendant au moins deux à trois années* ».

(2) **Le cas des Etats membres qui s'en sont tenus à l'application de la directive 91/440**

En ce qui concerne les Etats membres qui ne sont pas allés au-delà de la directive 91/440, le cas de **la France** n'est pas considéré comme anormal aux yeux de plusieurs interlocuteurs du Rapporteur. Ils estiment que notre pays a correctement appliqué la directive et même a été au-delà en séparant l'exploitant du gestionnaire de l'infrastructure, R.F.F.

Le Rapporteur ne reviendra pas sur ses développements précédents, dans lesquels il indiquait que la grande majorité de ses interlocuteurs y ont vu une bonne chose et même, pour la plupart, un fait irréversible. Un syndicaliste a toutefois indiqué au Rapporteur que cette réforme n'était toujours pas approuvée par la base, au motif qu'elle avait mis fin au caractère intégré du réseau ferroviaire.

Sur ce point, d'autres représentants de syndicats ont regretté que de sérieuses divergences d'appréciation pouvaient apparaître entre la S.N.C.F. et R.F.F., notamment en matière de sécurité.

D'autres interlocuteurs encore ont estimé que l'article 4 du décret du 5 mai 1997, qui fixe les règles de financement des nouvelles infrastructures ferroviaires par R.F.F.<sup>(71)</sup>, a pour effet de limiter les possibilités d'investissement de la S.N.C.F.

C'est la raison pour laquelle, le Rapporteur redoute que ces contraintes et l'orthodoxie financière ne poussent R.F.F. et la S.N.C.F. à ne pas faire les bons choix ou à écarter des choix économiques importants pour l'avenir, même s'il constate que la bonne coopération entre les deux entités a permis, par exemple, d'assurer le succès des *freightways*.

Quoi qu'il en soit, il est à espérer que la création du Conseil supérieur du service public ferroviaire permettra d'améliorer la coordination entre R.F.F. et la S.N.C.F., conformément à l'une des missions qui lui est impartie.

S'agissant des conditions d'application de l'article 10 de la directive 91/440, M. Jean Bergougnoux, ancien Président de la S.N.C.F., a fait observer que l'absence de nouveaux entrants dans le domaine du fret

---

<sup>(71)</sup> Afin de prévenir toute dérive non maîtrisée de l'endettement du gestionnaire de l'infrastructure, l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, précise que « *R.F.F. ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de R.F.F. sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

s'expliquait par le fait que l'accès au marché passait toujours par l'appartenance à un regroupement international. A ses yeux, il est difficilement envisageable qu'un nouvel opérateur puisse s'implanter autrement que par le biais d'une association d'opérateurs déjà en place.

Enfin, si la France n'a pas confié la gestion du transport de voyageurs aux régions dans les mêmes conditions que d'autres Etats, elle a toutefois engagé une expérience de régionalisation de la S.N.C.F., pour une durée de trois ans, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Conformément à l'article 67 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, le Gouvernement a lancé, à titre expérimental, une régionalisation des services de voyageurs dans 6 régions volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes).

L'expérimentation a été engagée sur la base d'un audit des comptes des services régionaux de la S.N.C.F. commandité par les trois partenaires, l'Etat, l'Association des Présidents de Conseils Régionaux (APCR) et la S.N.C.F., afin que le transfert de compétence puisse s'effectuer dans des conditions de clarté financière.

Les principes ont été définis en commun : la transparence, la réversibilité et le transfert de compétence sans transfert de charge.

Pendant l'expérimentation, les régions assument pleinement la responsabilité de la définition des services régionaux de voyageurs. Elles ont la responsabilité de faire évoluer l'offre en l'ajustant aux besoins des populations en liaison avec les autres autorités organisatrices dans leur domaine de compétence respectif, dans le cadre d'un schéma intermodal de transports.

L'Etat transfère aux régions candidates à l'expérimentation la part des concours financiers qu'il versait jusqu'ici à la S.N.C.F. au titre des services régionaux de voyageurs. Ces concours ont été actualisés sur la base des conclusions du rapport d'expertise précité, qui avaient été acceptées par toutes les parties concernées. Au total, une somme de 2,8 milliards de francs pour 1998 est ainsi transférée aux six régions volontaires, intégrant un relèvement d'environ 800 millions de francs des crédits affectés par l'Etat aux services régionaux de voyageurs.

Les engagements des trois partenaires, Etat, région et S.N.C.F., sont précisés, d'une part dans une convention entre la région et l'Etat, et, d'autre part, dans une convention entre la région et la S.N.C.F.

A son terme, le 31 décembre 1999, l'expérimentation fera l'objet d'un rapport d'évaluation en vue d'un transfert définitif de compétences aux régions.

Les premiers enseignements de la régionalisation sont positifs.

Les recompositions de dessertes se sont accélérées. On peut, à titre d'exemple, citer la création de 91 trains en région Rhône-Alpes, la première phase d'un cadencement entre Strasbourg et Mulhouse ou le renforcement de la desserte Paris-Chateaudun.

Dès la première année d'expérimentation, le trafic et les recettes ont en outre respectivement progressé de 4,6 % et 4,9 % dans les régions expérimentales, contre 1,6 % et 2,2 % dans les autres régions. Dans chacune des régions expérimentales, les recettes de trafic en 1997 ont été ainsi supérieures à celles de 1996, et ont également, sauf en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dépassé les objectifs.

Ce succès repose sur les efforts financiers des régions, qui ont fait beaucoup pour gommer l'image de l'omnibus poussif et obsolète : modernisation des gares, cadencement des horaires, renforcement du service en heures creuses, dispositifs de concertation associant usagers, représentants de la S.N.C.F. et syndicats de cheminots, etc...

En outre, les six régions ont élaboré des programmes d'investissement en matériel roulant visant tant la rénovation de matériel que l'acquisition de matériel neuf, ce qui s'est traduit par la mise en service ou la commande de nouveaux matériels régionaux.

La régionalisation a également permis à la S.N.C.F. de renouer avec la proximité, ce qui a favorisé la déconcentration de sa gestion et donné un surcroît de motivation aux cheminots.

Le Limousin est devenu la septième région expérimentale à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1998, tandis que plusieurs autres régions sont candidates.

L'amendement adopté par le Sénat dans le cadre de la discussion du projet de loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire tendant à proroger le dispositif actuel jusqu'au 31 décembre 2000 fournit une illustration supplémentaire de la réussite de la régionalisation.

Allant plus loin, M. Jean-Claude Gayssot a annoncé récemment qu'il proposerait, l'an prochain, le dépôt d'un projet de loi visant à conférer un caractère définitif à la régionalisation.

Le Rapporteur ne peut, quant à lui, qu'approuver une telle orientation. Son déplacement en Bretagne lui a, en effet, permis de constater – quoique dans un contexte différent de la régionalisation – que la desserte de la ligne Carheix-Paimpol confiée à la C.F.T.A., filiale de Vivendi, donne satisfaction à la population et aux élus, même si cette expérience ne peut subsister que grâce à une subvention de la S.N.C.F.

En tout cas, le Rapporteur estime qu'on ne doit pas exclure l'extension d'une telle expérience, d'autant qu'elle est de nature à porter remède au risque de dévitalisation de certaines régions, dans lesquelles, au nom de la rentabilité, la S.N.C.F. a décidé de fermer des lignes.

Pour ce qui est de **l'Italie**, bien qu'opposée à l'extension de la directive 91/440, elle n'en accepte pas moins certaines évolutions que l'on pourrait qualifier de libérales.

S'agissant de la directive 91/440, HM. Achille Vinci-Giacchi, conseiller diplomatique du transport, a déclaré au Rapporteur que, dès le début, il était opposé aux deux idées ayant inspiré ce texte et le « paquet infrastructures » : celle de l'extension au transport ferroviaire du régime de la libéralisation du transport aérien, en raison des différences importantes que comportent ces deux secteurs ; celle, ensuite, selon laquelle seule la libéralisation permet aux entreprises ferroviaires d'être performantes. Sur ce dernier point, M. Vinci-Giacchi considère qu'il n'existe pas d'opérateur privé capable de gérer un système ferroviaire hormis sa partie la plus profitable. Il n'est toutefois pas opposé à une participation financière du secteur privé.

Selon M. Vinci-Giacchi, l'un des aspects positifs de la directive 91/440, que l'Italie a finalement accepté de transposer, réside dans l'objectif d'assainissement financier des entreprises ferroviaires. A cette fin, le Gouvernement a adopté une directive le mois d'avril dernier, destinée à fixer le cadre dans lequel les *FS* devront assainir leurs comptes.

Cette directive a suscité une grève le 12 avril dernier, les syndicats estimant que sa mise en œuvre – et celle du plan d'entreprise que présenteront les *FS* d'ici le 31 mai prochain – se traduira par la suppression de 30 000 emplois et la réduction des salaires. Les syndicats craignent que ces mesures d'assainissement n'entraînent les *FS* vers une dérive libérale qui les rapprocherait du système britannique.

Le Rapporteur a été frappé par le fait que, comme en France, l'exemple britannique joue le rôle de repoussoir, qui justifie l'opposition des syndicats à toute extension de la directive 91/440. Ils considèrent qu'une telle évolution aboutira à l'écrémage du trafic, les opérateurs

privés s'attribuant les sillons les plus rentables, tandis que les *FS* seraient cantonnés à la gestion des lignes déficitaires. Cette dérive risque d'empêcher les entreprises ferroviaires d'assumer le rôle de service public qu'elles assument notamment au travers du transport des habitants des banlieues et des matières dangereuses.

L'Italie est, en revanche, très favorable à la coopération entre les réseaux. A ce titre, elle a participé avec la S.N.C.F. à la création de *Belifret*. Depuis le 12 janvier 1998, ce corridor permet de relier l'Italie à Anvers et depuis le 24 mai 1998 à l'Espagne.

Pour autant, les *FS* sont également partenaires des chemins de fer néerlandais, autrichiens et helvétiques dans le cadre des *freeways*. Ceux-ci relient les ports de l'Europe du Nord à ceux de l'Italie du sud et à l'Autriche, le raccordement avec les pays scandinaves étant également prévu.

La participation des *FS* aux *freeways* a été justifiée par le fait que cette décision a été prise à un moment où les *freightways* n'existaient pas encore et qu'ils ne voulaient pas prendre le risque de rester à l'écart des grands accords pour le transport de fret.

Même si les Italiens déclarent préférer les *freightways* aux *freeways* – ces derniers pouvant conduire à une mainmise du partenaire allemand, selon eux – cette décision montre néanmoins que l'Italie n'est pas totalement opposée à certaines évolutions libérales. C'est ainsi que les banques participeront à hauteur de 60 % (16 000 milliards de lires) au financement des lignes à grande vitesse. Un autre exemple est illustré par l'adoption d'une loi qui a pour effet de déréglementer plusieurs services publics, dont celui des transports publics locaux.

## **2) *La démarche de la Commission ne s'inscrit ni dans une perspective intermodale ni européenne***

### **a) *La perspective intermodale est absente du "paquet infrastructures"***

Le Rapporteur n'ignore certes pas les initiatives prises par la Commission dans le domaine de l'intermodalité<sup>(72)</sup>. C'est pourquoi, il lui apparaît, dès l'abord, paradoxal que pour atteindre, comme elle le

---

<sup>(72)</sup> Par exemple, le Règlement CE 2196/98 du 1<sup>er</sup> octobre 1998 relatif à l'octroi de soutiens financiers communautaires à caractère innovateur en faveur du transport combiné.

soutient<sup>(73)</sup>, l'objectif de développement et de mobilité durable, le « paquet infrastructures » ne comporte aucune disposition tendant à favoriser l'intermodalité. Cette absence résulte du souci exclusif de la Commission de développer la concurrence intramodale au sein du transport ferroviaire. Dès lors ses propositions manquent de vision prospective et risquent de ne pas être crédibles.

- On ne peut qu'être frappé par l'étroitesse de la démarche de la Commission. Comme l'a fait observer un industriel, la Commission semble se borner à un constat du passé, marqué par le déclin du rail, et à préconiser un dispositif qui ne définit pas réellement les priorités pour l'avenir du transport ferroviaire.

En effet, en se limitant à la seule logique économique – à savoir l'accroissement par tous moyens de l'offre de transport ferroviaire – la Commission perd de vue qu'il est impossible d'appliquer purement et simplement les principes de l'économie de marché, en particulier, celui de rentabilité économique. Car, en Europe, le chemin de fer a poursuivi des objectifs d'ordre militaire et social qui, à ce dernier titre en particulier, se rattachent à la notion de service public.

Certes, dans l'exposé des motifs du « paquet infrastructures », la Commission déclare reconnaître le rôle de service public joué par le fer. Pour autant, il est à craindre que ce ne soit là qu'une clause de style. Son postulat de base libéral l'a empêchée de répondre à la question majeure, qui est celle de savoir quel avantage décisif apporte le chemin de fer à la collectivité et aux usagers.

Corrélativement, elle n'était pas non plus en mesure de replacer son dispositif dans le cadre de l'évolution future de l'ensemble du système de transport et d'aborder cette dernière de façon globale et non plus de façon modale. Il est, par exemple, significatif que le « paquet infrastructures » ne comporte aucune mesure concernant le transport combiné.

- Parce que la Commission se focalise sur la seule concurrence intramodale, ses propositions risquent de donner l'apparence d'être illusoires et même de perdre toute crédibilité. Ainsi, lors de l'audition par la Délégation, le 25 mars dernier, de MM. Pavlos Sarlis et Johannes Swoboda, rapporteurs du Parlement européen sur le « paquet infrastructures », nous avons mis en doute la possibilité de convaincre les citoyens européens de ce que les réformes proposées par la Commission vont permettre de désencombrer les routes. Nous avons souligné que si le transport de marchandises était appelé à doubler dans les vingt-cinq ans à

---

<sup>(73)</sup> Exposé des motifs du paquet infrastructures.

venir, la part du transport routier restera de 80 % et pourrait même atteindre 90 % si le transport ferroviaire ne devenait pas plus compétitif, l'élargissement de l'Union européenne étant, par ailleurs, susceptible d'aggraver ces évolutions.

Il semble au Rapporteur que les propositions de la Commission sont très fortement décalées par rapport à la réalité. Il préfère la modestie des hauts-fonctionnaires du Ministère des transports néerlandais, qui lui ont déclaré ne pas encore avoir trouvé *la* solution au problème du désencombrement des routes.

Méconnaissant la dimension intermodale, la démarche de la Commission n'est pas non plus de nature à promouvoir réellement une politique européenne des transports.

*b) La démarche de la Commission ne promeut pas réellement une politique européenne des transports*

Malgré des dispositions sur la collaboration des gestionnaires de l'infrastructure en vue de répartir les capacités sur plusieurs réseaux, on ne peut affirmer, comme l'a relevé, par exemple, M. Pierre Perrod, Président du Conseil national des transports, que le « paquet infrastructures » repose sur une vision européenne de l'utilisation de l'infrastructure.

Il ne pouvait malheureusement en être autrement, dès lors que la coopération semble être suspecte aux yeux de la Commission, qui ne l'évoque d'ailleurs pas<sup>(74)</sup>.

L'épisode suivant, que le Président Jacques Fournier a relaté au Rapporteur illustre d'ailleurs parfaitement la forte suspicion de la Commission. En 1990, différents opérateurs de transport combiné s'étaient réunis au congrès « Euromodal » tenu sous les auspices de la Communauté européenne. Ils avaient à cette occasion adopté une déclaration commune fixant la charte de leurs relations et dont le principe comme la teneur avaient été approuvés par M. Karel Van Miert, alors Commissaire européen chargé des transports. Or, deux ans plus tard, la même déclaration figurait au nombre des pièces à conviction rassemblées par les services de Sir Leon Brittan, alors Commissaire européen chargé de la concurrence, pour engager à l'encontre de ses signataires des poursuites pour entente illicite !

---

<sup>(74)</sup> La Commission se borne, au détour d'une phrase de l'exposé des motifs, à indiquer qu'elle publiera, avant la fin de l'année, une communication sur l'intégration des systèmes nationaux.

Quoiqu'il en soit, les propos tenus par M. Neil Kinnock, lors de son audition par la Commission de la production le 17 décembre dernier, confirment la préférence de la Commission pour la concurrence, au détriment de la coopération : *« il serait illusoire de croire que la coopération puisse constituer une réponse à tous les problèmes de trafic transfrontalier »* d'autant que *« la coopération menée n'a pas conduit à de grands succès et qu'elle doit, dès lors, être renforcée par étapes graduelles mais déterminées pour étendre les droits d'accès au fret. »*. Or, le Rapporteur a eu précédemment l'occasion de rappeler que la coopération entre les réseaux fonctionnait de manière beaucoup plus fructueuse que leur ouverture à la concurrence, en particulier, au travers des *freeways*.

## **II. UNE APPROCHE SUSCEPTIBLE D'ENTRAVER LE DEVELOPPEMENT DU RAIL**

*« Il ne s'agit pas d'injecter de la concurrence dans le chemin de fer. Il n'en a pas besoin puisqu'il est exposé à la concurrence la plus vive qui soit, à savoir celle de la route. C'est une erreur de penser qu'il faille introduire la concurrence dans le chemin de fer. Il faut avoir l'esprit d'entreprise, mais la concurrence nous tuera en tant qu'exploitant ferroviaire. Dire - c'est ce que disent aussi nos hommes politiques - que nous avons besoin de concurrence, c'est faux. La concurrence est là. Elle existe. C'est le transport routier »<sup>(75)</sup>.*

Voilà assurément des propos pleins de bon sens, tenus par un ancien président de la *DB*, mais que, malheureusement, du fait de son intransigeance dogmatique, la Commission ne pouvait entendre.

C'est pourquoi, si le « paquet infrastructures » venait à être adopté dans sa rédaction actuelle, il y a de fortes chances pour que les entreprises ferroviaires soient confrontées à deux risques majeurs, semblables à ceux qui ont conduit à l'agonie de grandes compagnies américaines - *Panam* et *T.W.A.* - à la suite de la déréglementation du transport aérien intervenue aux Etats-Unis, il y a vingt ans : le premier risque est celui d'une très sérieuse déstabilisation des entreprises ferroviaires ; le second risque est celui d'une libéralisation sans harmonisation, scénario que d'autres secteurs des transports - tels que la route ou le transport aérien - ont déjà connu, mais que, visiblement, la Commission cherche de nouveau à imposer.

### **A. Le risque d'une très sérieuse déstabilisation des entreprises ferroviaires**

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il est probable que, comme ce fut le cas dans le transport aérien américain à la suite de la déréglementation, apparaisse une concurrence sauvage, qui ne manquera pas d'avoir des répercussions économiques et sociales considérables.

---

<sup>(75)</sup> M. Heinz Dürr, *Les Transports ferroviaires et l'Europe*, Rapport d'information de MM. Robert Pandraud et Paul Chollet n° 1484, p.39.

***1) L'instauration d'une concurrence sauvage n'est pas à écarter***

Une telle perspective est inévitable, car elle résulte de la volonté manifeste de la Commission de réduire l'intégration des entreprises ferroviaires, pour l'essentiel celle des opérateurs historiques. Or, ce processus sera d'autant plus néfaste qu'il encouragera, corrélativement, la formation de monopoles privés, ce qui est loin d'être le meilleur moyen de garantir une concurrence loyale !

***a) La volonté manifeste de la Commission de réduire l'intégration des entreprises ferroviaires***

C'est à un retour en arrière de plus d'un demi-siècle que la Commission veut mener les réseaux ferroviaires des Etats membres, c'est-à-dire à l'époque où ces réseaux étaient gérés par de multiples compagnies.

En effet, comme on l'a vu, la Commission voit dans la position dominante des entreprises ferroviaires, *le* facteur principal qui s'oppose à l'accès de nouveaux entrants, appelés candidats autorisés. Il lui importe dès lors de réduire les entreprises ferroviaires au même rang que ces derniers tout en les obligeant néanmoins à assurer la traction de leurs trains. De surcroît, pour supprimer tout conflit d'intérêts auquel leur situation actuelle d'opérateurs historiques les expose, les tâches qu'ils assuraient sont dévolues à des organismes indépendants.

Le modèle de déréglementation ainsi proposé par la Commission a déjà fait école. En effet, le parti conservateur suédois - qui est le principal parti d'opposition suédois - a rédigé récemment un mémorandum qui, s'il ne fait aucune allusion à une privatisation de *S.J.* (l'opérateur historique), prévoit néanmoins d'achever la déréglementation du secteur ferroviaire et une déréglementation totale du secteur des bus. Le transfert de *S.J.* à *Banverket* - le gestionnaire de l'infrastructure - devrait continuer, avec celui de la propriété des gares et de tous les actifs immobiliers de la compagnie et le retrait de la gestion du réseau capillaire à *S.J. Gods*, chargé du fret. Selon ce texte, *S.J.* devrait perdre ses avantages qui nuisent à une concurrence saine<sup>(76)</sup>. La société serait ainsi partagée en trois entités : une pour le fret, une autre pour le transport national de passagers et une dernière pour le transport régional.

---

<sup>(76)</sup> On a vu précédemment que la concurrence était restée faible - en Suède - malgré la déréglementation.

Or, l'examen de l'exemple britannique a fait apparaître qu'un système aussi fragmenté que celui proposé par la Commission risque d'introduire un élément d'incertitude sur sa capacité à fonctionner de manière stable et efficace.

Ce risque sera d'autant plus élevé que la Commission prévoit de limiter considérablement l'intervention de l'Etat et de confier au gestionnaire de l'infrastructure de très larges missions d'optimisation de l'infrastructure ou encore de choix de priorité, tout en lui donnant parallèlement une large indépendance et une orientation commerciale.

Il est, dès lors, à craindre que les propositions de la Commission n'entraînent des coûts de transaction et de règlements de conflits élevés. Au demeurant, ces derniers auront d'autant plus tendance à se multiplier que les capacités d'utilisation de l'infrastructure pour les prestations de transport feront l'objet d'une remise en jeu annuelle.

Un exemple de ces conflits éventuels a été illustré par les propos tenus par M. Ian Mackay, directeur de service au ministère britannique des transports. Il a ainsi indiqué qu'entre deux trains - l'un de marchandises, l'autre de voyageurs - devant se diriger également vers Londres à 15 heures, il serait normal que - ce qui n'était pas le cas antérieurement à la privatisation - *Railtrack*, gestionnaire de l'infrastructure, en raison du principe de rentabilité qui gouverne sa fonction, donne la priorité au train de fret, car celui-ci lui rapportera davantage d'argent que le train de voyageurs.

Cet exemple est très éclairant, car il conduit à se demander s'il existe une quelconque chance pour que les facteurs devant être pris en compte pour la répartition des capacités<sup>(77)</sup>, puissent être effectivement applicables, parce que difficilement conciliables.

Par exemple, le premier facteur est le *partage et le développement de l'infrastructure disponible pour le transport national et international de voyageurs et de marchandises, de la manière la plus efficace et la plus économique possible et compte tenu des intérêts de tous les utilisateurs des services ferroviaires*.

Le second facteur est, quant à lui, relatif à « *l'encouragement de la concurrence au niveau des prestations de services ferroviaires* ».

---

<sup>(77)</sup> Au nombre de neuf, ces principes sont énumérés à l'article 18 de la proposition de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Compte tenu de l'objectif de rentabilité assignée à la gestion de l'infrastructure, ce dernier facteur est appelé à prévaloir sur tous les autres.

Au demeurant, si l'amendement adopté par le Parlement à l'article 10 de la directive 91/440 devait être définitivement adopté, la concurrence n'en sera que plus intense, puisqu'il prévoit d'accorder aux entreprises ferroviaires « *le libre accès et des droits de transit en ce qui concerne l'infrastructure de tous les Etats membres aux fins de l'exploitation des services de transports internationaux de marchandises par chemin de fer* ».

b) *La formation probable de monopoles privés.*

Ce processus auquel a mené la déréglementation du transport aérien, par le jeu des alliances, risque de s'étendre au domaine ferroviaire, qu'il s'agisse du transport de marchandises ou du transport de voyageurs.

Pour ce qui est du premier, M. Louis Gallois, Président de la S.N.C.F. a, en effet, déclaré récemment : « *Dans les dix ans à venir, il ne restera plus que quatre grands groupes de fret* ». C'est ce à quoi tendent des regroupements tels que celui composé de *NS Cargo*, de *DB Cargo* et du groupe américain *C.S.X.*, les deux premiers devant fusionner au cours de cette année.

Mais il n'est pas exclu que le transport de voyageurs soit appelé à être également dominé par des entreprises ou des groupes monopolistiques, que ce soit dans le domaine du transport régional ou celui des lignes à grande vitesse.

En ce qui concerne le premier, on voit s'affirmer des groupes tels que Vivendi, qui, par l'intermédiaire de ses filiales, est présente dans plusieurs Etats de l'Europe du Nord.

De nouvelles opportunités pourraient être offertes à ces groupes, dans le cas où, comme la Suède, les Etats accepteraient d'étendre la notion de transport régional à celle de liaisons entre grandes agglomérations, à l'exemple de nos T.E.R.

Quant aux lignes à grande vitesse, elles risquent, davantage peut-être que le transport régional, d'être le segment le plus recherché par ces groupes, d'autant que les plans d'investissement adoptés ou prévus par de nombreux Etats membres ont prévu d'importantes dotations pour la construction de ces lignes.

## 2) *Une évolution lourde de conséquences économiques et sociales*

- D'un point de vue économique, cette perspective d'une ouverture totale, sans transition, risque de fragiliser d'autant plus la situation des entreprises ferroviaires, que le « paquet infrastructures » devrait, en l'état actuel de sa rédaction, entrer en vigueur quelques jours après la publication des trois directives<sup>(78)</sup>.

Or, la situation financière de ces entreprises est dans un état peu satisfaisant ou à peine équilibré pour beaucoup d'entre elles. A cet égard, même l'opérateur historique *S.J.*, considéré comme l'une des entreprises ferroviaires les plus rentables, a enregistré des pertes depuis 1995.

Il est clair que l'ouverture totale à la concurrence risque de compromettre le processus de redressement financier que plusieurs entreprises ferroviaires ont entamé.

Un tel risque sera accru par le fait que les entreprises ferroviaires seront désormais confinées dans leur rôle de « tractionnaires ». A ce titre, elles assumeront les risques économiques essentiels du transport ferroviaire, tandis que les candidats autorisés prendraient un risque simplement commercial, d'ampleur plus limitée, sans engager d'investissements. Dans un tel contexte, il est plus que probable que ces nouveaux entrants s'intéresseraient en priorité aux trafics les plus rémunérateurs.

On peut s'attendre en effet à un effet d'écrémage, à un transfert de marge sans création de trafic nouveau, sans engagement de moyens nouveaux, avec pour conséquence une fragilisation des entreprises ferroviaires en place et des trafics peu rémunérateurs qu'elles assurent par ailleurs.

Parallèlement, privées d'une possibilité de péréquation géographique de leurs recettes et de leurs charges, les sociétés actuelles se verraient contraintes de réduire ou de supprimer leur offre sur certains segments. C'est d'ailleurs pourquoi, par exemple, le ministère allemand des transports avait estimé, l'an dernier, que la *DB* devait fermer 15 000 kilomètres de lignes, car seule une telle mesure lui permettrait de fonctionner pleinement selon une logique commerciale.

---

<sup>(78)</sup> Les Etats disposent d'un an pour transposer les textes modifiant les directives 91/440 et 95/18 après leur entrée en vigueur. Les Etats ont jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000 pour transposer la directive concernant la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires.

Il est donc clair que, comme l'affirme un spécialiste, « *La seule logique économique ne peut que conduire à une réduction drastique de l'offre ferroviaire* »<sup>(79)</sup>, ce qui risque d'avoir pour effet d'aggraver les disparités régionales. Dès lors, l'écart ne pourra que s'accroître entre la « *banane bleue* », c'est-à-dire cette bande qui, allant de Rotterdam à Milan, drainera le trafic de fret le plus important, et les autres régions.

- Dans le domaine social, pour essayer de diminuer les coûts, les entreprises ferroviaires continueront de réduire les effectifs. S'il y a eu des réductions d'effectifs avant l'entrée en vigueur de la directive 91/440, comme l'observe la Commission<sup>(80)</sup>, il n'en reste pas moins que les mesures prises pour sa transposition ont eu pour effet de les susciter et même de les accélérer dans certains cas<sup>(81)</sup>. A cet égard, il est parfaitement significatif, que M. Ludewig, Président de la *DB*, ait déclaré au mois de mars dernier que, malgré les incidents et accidents intervenus en Allemagne, il continuera à mettre en œuvre le plan de suppression d'emplois, invoquant la nécessité pour la *DB* de pouvoir affronter la concurrence.

Dans ce contexte, notre collègue Dominique Bussereau est parfaitement fondé – comme il l'a déclaré au Rapporteur – à stigmatiser l'indifférence de la Commission aux conséquences sociales de ses initiatives. Cette dernière se borne ainsi à indiquer, dans l'exposé des motifs du « paquet infrastructures » que les aspects sociaux feront l'objet d'une communication.

Ce faisant, la Commission a renoncé à reprendre les mesures qu'elle a préconisées dans son Livre blanc<sup>(82)</sup>, qui, il faut bien en convenir, sont plus que décevantes, puisqu'elle les résumait ainsi : « *La Commission examinera les possibilités que le Fonds social européen pourrait offrir, à l'avenir, pour faciliter l'adaptation nécessaire à la restructuration de l'industrie, par exemple dans le secteur des chemins de fer. La Commission publiera un Livre blanc sur les secteurs (y compris le secteur ferroviaire) exclus de la directive 93/104/CEE concernant l'aménagement du temps de travail* ».

Si utiles que puissent être ces deux actions, il est douteux qu'elles suffisent à mettre en œuvre le volet social de la libéralisation des chemins

---

<sup>(79)</sup> François Plassard, *Des chemins de fer pour quoi faire ?*, Conférence européenne des ministres des transports, Séminaire international des 19-20 janvier 1995.

<sup>(80)</sup> Communication sur la mise en œuvre et sur les effets de la directive 91/440 relative au développement de chemins de fer communautaires et sur les droits d'accès pour le transport ferroviaire de marchandises.

<sup>(81)</sup> Voir l'Annexe IX, Evolution des effectifs.

<sup>(82)</sup> Livre blanc « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* ».

de fer. D'un montant de 9,61 milliards d'euros, les crédits du F.S.E. ne permettront pas, de toute évidence, une prise en charge - d'ailleurs nécessairement limitée - des dépenses de restructuration.

## **B. Le risque d'une libéralisation sans harmonisation**

Il est malheureusement fort probable que le transport ferroviaire soit confronté à ce risque, comme les secteurs qui ont déjà été déréglementés, tels que la route et le transport aérien. Car, non seulement, persistent d'importantes disparités entre les réseaux, mais, en outre, les craintes d'une harmonisation par le bas sont fondées.

### *1) La persistance de disparités entre les réseaux ferroviaires*

#### *a) La qualité variable des réseaux*

Cette critique a été très fréquemment formulée par les représentants des syndicats que le Rapporteur a rencontrés. Ils ont fait valoir que le libre accès aux réseaux créera d'autant plus d'inégalités, qu'ils sont de qualité variable, compte tenu du fait que les Etats membres n'ont pas accompli un effort d'investissement comparable dans le passé. D'ailleurs, le Rapporteur a pu lui-même constater comme d'autres voyageurs, que l'Eurostar roule à une vitesse élevée sur le tronçon français menant de Paris à l'entrée du tunnel sous la Manche mais qu'il roule à une vitesse très nettement inférieure en territoire britannique, de la sortie du tunnel jusqu'à Londres.

La même chose peut être constatée avec Thalys, puisque, jusqu'à Bruxelles, il roule à grande vitesse, mais moins rapidement au-delà.

Certes, les Gouvernements britannique et néerlandais ont prévu des crédits pour Eurostar et Thalys dans leur plan d'investissements, ce qui pourra contribuer à réduire les disparités. Mais il n'en existe pas moins une inégalité difficile à compenser, d'autant que, parallèlement, les redevances d'accès à l'infrastructure ne sont pas harmonisées.

#### *b) L'absence de normes techniques communes*

Il est surprenant que la Commission ait pu élaborer le « paquet infrastructures » sans avoir, au préalable, réglé le problème de la disparité

des normes techniques ! Elle se contente de renvoyer cette question à une communication ultérieure<sup>(83)</sup>.

Or, c'est bien la persistance des disparités entre les normes techniques qui constitue l'un des obstacles majeurs à l'interopérabilité des réseaux et au développement du fret transfrontalier. Corrélativement, ces disparités ne sont pas sans incidence sur la faible productivité du fret européen, par rapport à celle du fret ferroviaire américain<sup>(84)</sup>.

Actuellement, ces disparités existent, en effet, à trois niveaux :

- au niveau du réseau : le gabarit du réseau britannique est plus contraignant ; les écartements des réseaux ibériques sont différents du reste de l'Europe. La longueur des trains est variable puisqu'elle est de 500 mètres en Espagne, de 550 mètres en Italie et de 750 mètres pour le reste de l'Europe. Enfin, la signalisation et l'électrification des réseaux ne sont pas identiques : ainsi, les lignes empruntées par Thalys comprennent quatre systèmes de courant différents ;

- au niveau de l'exploitation : ainsi, par exemple, les systèmes de répartition de freinage ne sont pas identiques pour tous les réseaux ;

- au niveau des interfaces : les passerelles entre les différents réseaux ne permettent pas d'assurer aisément l'échange de données des systèmes d'information.

## 2) *Le risque d'une harmonisation par le bas*

Ce risque, sur lequel ont insisté les représentants de syndicats, porte sur les conditions de travail et les normes de sécurité.

### a) *Les conditions de travail*

Les syndicats craignent que le secteur ferroviaire ne soit pas épargné par le *dumping social* auquel la route est confrontée.

Un tel risque est réel, puisque, comme on l'a vu, des opérateurs britanniques vont jusqu'à embaucher des conducteurs français retraités, ce

---

<sup>(83)</sup> Exposé des motifs du paquet infrastructures.

<sup>(84)</sup> Ainsi, le prix moyen du transport d'un conteneur vingt pieds entre Stockholm et Lisbonne - soit un trajet de 3000 km - s'élève-t-il à 9 750 francs, la durée du transport étant de cinq jours. Le transport du même conteneur entre Chicago et Los Angeles - soit une distance de 3400 km - coûte 3 000 francs et durera cinquante heures, *La Vie du Rail*, 31 mars 1999.

qui leur permet d'économiser les coûts de formation, dont le montant s'élève, en France, à 300 000 francs, d'après les informations fournies au Rapporteur.

Or, avec l'élargissement de l'Union européenne, comme c'est déjà le cas pour la route, des entreprises ferroviaires pourront être tentées de recourir à une main-d'œuvre sous-payée pour abaisser leurs coûts.

Après les pavillons de complaisance, y-aura-t-il également, dans l'avenir, des « trains de complaisance », qui poseront inévitablement de sérieuses questions au plan de la sécurité ?

*b) En ce qui concerne les normes de sécurité*

Les syndicats ont fait observer que la sécurité, qui est l'impératif prioritaire du transport ferroviaire, risque de se dégrader considérablement du fait de la libéralisation. Il serait anormal à leurs yeux qu'elle débouche sur un alignement par le bas, comme c'est le cas pour la route, et non vers le haut.

Là encore, leurs craintes sont malheureusement fondées, puisque l'on a indiqué au Rapporteur que des conducteurs britanniques conduisaient l'Eurostar, alors même qu'ils avaient dépassé la durée autorisée en France, soit sept heures.

De façon générale, il importe d'être très attentif aux propos de M. Victor Coleman, l'inspecteur général chargé du contrôle des règles de la sécurité ferroviaire en Grande-Bretagne, selon lesquels le respect de ces dernières s'avère d'autant plus impérieux que, pour les sociétés privées, l'idée de rentabilité constitue une préoccupation essentielle.

Dans le même esprit, les représentants de la CGC ont d'ailleurs déclaré au Rapporteur : « *On ne peut disposer de la sécurité comme d'un quelconque outil économique* ».



### **TROISIEME PARTIE : POUR LA CONSTRUCTION D'UN SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE EUROPEEN**

La construction d'un service public ferroviaire européen permettrait de sauvegarder une valeur politique essentielle partagée par les Européens - malgré la diversité des vocables - et que le « paquet infrastructures » ne promet nullement.

Le Rapporteur est convaincu que c'est autour de cette valeur et non celle du postulat libéral de la Commission, que le rail pourra être réellement revitalisé et que pourra se construire l'Europe ferroviaire.

Les développements précédents ont fait clairement apparaître que, non seulement les mesures préconisées par la Commission ne permettront pas avec certitude d'opérer un transfert croissant du fret de la route vers le rail, mais aussi que la mise en œuvre de ces mesures risque de se traduire par des dérives qui auront pour effet d'aligner le rail sur la route.

C'est pourquoi, le Rapporteur estime nécessaire de s'opposer très fermement au « paquet infrastructures » dans sa rédaction actuelle, parce qu'il s'agit d'un texte foncièrement contraire aux intérêts de l'Europe ferroviaire.

Pour autant, au fil des auditions, le Rapporteur a également acquis la ferme conviction que l'inertie des réseaux pouvait les mener effectivement au déclin, alors que le rail n'est pas dépourvu d'avenir, faute pour les Etats et les entreprises ferroviaires d'assumer une ardente obligation : la valorisation des atouts du rail.

## **I. LA NECESSITE DE REJETER UN PROJET CONTRAIRE AUX INTERETS DE L'EUROPE FERROVIAIRE**

Deux motifs parfaitement valables justifient un tel rejet : l'Europe ferroviaire ne saurait se construire ni dans la précipitation, ni sur la base d'un postulat contesté.

### **A. L'Europe ferroviaire ne saurait se construire dans la précipitation**

Le Rapporteur a montré que l'objectif poursuivi constamment par la Commission depuis l'adoption de la directive 91/440 visait non pas à contribuer réellement au développement du transport ferroviaire, mais à imposer le principe de la concurrence intramodale à tout prix et le plus rapidement possible.

Il est ainsi particulièrement significatif qu'elle n'ait même pas cherché à s'interroger sur les causes de l'échec des *freeways* qu'elle avait proposé de créer, et qu'elle ait présenté le « paquet infrastructures » bien que plusieurs Etats membres n'aient même pas achevé le processus de transposition des directives en vigueur.

Autrement dit, le « paquet infrastructures » est le fruit non pas d'une réflexion qui prend solidement appui sur la réalité, mais le résultat d'un « libéralisme technocratique », pour reprendre l'expression de Dominique Bussereau. Or, cette logique est d'autant plus dangereuse qu'elle pourrait contraindre l'Europe à légiférer sur la base d'un postulat contesté.

### **B. L'Europe ferroviaire ne saurait se construire sur la base d'une hypothèse contestée**

La Commission et certains Etats estiment que c'est la concurrence et l'apparition de nouveaux entrants qui permettront de relancer le transport ferroviaire. Or, il s'agit d'une hypothèse théorique pour l'instant. De nombreux Etats ont certes privatisé leur réseau ferroviaire. Certains en sont satisfaits, d'autres moins.

Mais aucun grand Etat hors d'Europe n'a développé la concurrence intramodale. Aux Etats-Unis, les compagnies demeurent intégrées, puisque le principe de la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation ne s'applique pas, et exploitent un secteur déterminé. Et c'est par accord contractuel qu'une compagnie passe sur le réseau d'une autre. Au Japon, la privatisation s'est accompagnée d'un découpage de la *JNR* (société nationale des chemins de fer japonais) en six compagnies pour ce qui est du transport des voyageurs, tandis que le fret est géré par une seule compagnie<sup>(85)</sup>.

Il n'existe donc pas d'expérience au plan international qui soit susceptible de confirmer la pertinence de l'introduction de la concurrence dans le transport ferroviaire.

On peut, dès lors, s'étonner que la Commission propose de rendre obligatoire une telle mesure et ne prenne pas en compte les réformes entreprises par des Etats qui, comme la France ont mené une réforme approfondie de leur système ferroviaire, ainsi que de fructueuses expériences de coopération entre entreprises ferroviaires.

Dans ce contexte, **la question – de nature politique – est de savoir si, sur la base d'une simple hypothèse, une nouvelle législation communautaire interdira à un groupe d'Etats de poursuivre l'expérience dans laquelle il s'est engagé.** Ce serait peu conforme au principe de subsidiarité et présenterait sans doute le risque politique de susciter ou d'aggraver l'euroscpticisme au sein de l'opinion publique.

---

<sup>(85)</sup> *A propos de la privatisation des chemins de fer japonais*, rapport d'information de M. Jean-Claude Lefort (n° 527), p. 9.

## **II. UNE ARDENTE OBLIGATION : VALORISER PLEINEMENT LES ATOUTS DES RESEAUX FERROVIAIRES EUROPEENS**

Cette action comporte deux volets :

- l'un, communautaire, axé sur la prise en compte des expériences nationales et le développement de la coopération entre les réseaux ;

- l'autre, français, qui passe par l'aptitude de la S.N.C.F. à mobiliser ses propres forces pour affronter l'avenir.

### **A. Cet objectif passe par la prise en compte, au plan communautaire, des expériences nationales et par le développement de la coopération entre les réseaux**

#### ***1) Une exigence essentielle : la prise en compte, au plan communautaire, des expériences nationales***

Il serait contraire au principe de subsidiarité de vouloir imposer à la France et à d'autres Etats de s'aligner sur la décision prise par d'autres Etats d'aller au-delà de la directive 91/440. A l'inverse, il n'entre nullement dans l'intention de la France de vouloir imposer son choix à ces Etats.

**Aussi, le Rapporteur estime-t-il souhaitable que les autorités françaises puissent obtenir du Conseil de l'Union européenne des 17 et 18 juin prochain, que la Commission soit invitée à présenter de nouvelles propositions qui prennent en compte, au plan communautaire, les expériences nationales et celles visant au développement de la coopération entre les Etats membres.**

**Dans cette perspective, il propose également qu'une disposition prévoie la reconduction pour une durée de cinq ans au moins de l'actuelle directive 91/440. Au terme de cette période, un bilan serait dressé, afin qu'une comparaison des expériences puisse être établie et qu'une réglementation communautaire soit élaborée, en vue de promouvoir le développement durable de l'Europe ferroviaire et plus seulement les intérêts d'un cercle restreint de candidats autorisés mûs par la recherche des sillons les plus rentables.**

C'est d'ailleurs dans cet esprit que le Danemark, ayant choisi d'emprunter une autre voie - l'ouverture limitée et progressive de son transport de voyageurs et de marchandises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 - a décidé de procéder à une évaluation de cette mesure en 2003.

Cette façon de procéder est celle qui prend le mieux en compte les spécificités du secteur ferroviaire, où les évolutions sont plus lentes que dans le transport aérien, du fait du poids particulièrement lourd de l'héritage de l'histoire. Faute d'en prendre conscience, le risque est élevé de légiférer dans l'abstrait.

## 2) *Le développement de la coopération entre les réseaux*

C'est dans trois directions que cette coopération doit s'orienter.

- En premier lieu, il est souhaitable de réaliser des infrastructures adaptées permettant la mise en place de véritables réseaux transeuropéens de voyageurs et de fret. Ces réseaux nécessitent de gros travaux - tels que la construction de lignes nouvelles, des déviations d'axes saturés, des contournements de grandes agglomérations - et doivent bénéficier d'un soutien financier communautaire. A cet égard, il est regrettable que les règles actuelles limitent à 10 % la participation communautaire au financement de ces réseaux transeuropéens. C'est pourquoi le Rapporteur se demande s'il ne serait pas opportun de reprendre l'idée d'un emprunt communautaire qu'avait préconisée Jacques Delors, alors Président de la Commission. Il y aurait là un signal fort de la volonté de l'Union d'accorder une réelle priorité au transport ferroviaire.

- En second lieu, les Etats doivent s'attacher, sans délai, à régler la question de l'interopérabilité. Celle-ci doit concerner bien entendu le plan technique, mais également d'autres aspects, pour éviter que la Communauté ne s'oriente vers une libéralisation sans harmonisation, que le Rapporteur a évoquée précédemment. Il s'agira ainsi de rechercher une meilleure harmonisation des conditions de travail, de formation et de sécurité entre les entreprises ferroviaires, mais aussi entre les différents modes de transport.

- Enfin, les Etats devront s'attacher à promouvoir la multimodalité, pour combler une lacune majeure des projets de la Commission. Plusieurs interlocuteurs du Rapporteur ont émis, sur ce point, des propositions qui fournissent des pistes de réflexion intéressantes. Ainsi, M. Mercadier, Vice-Président du Syndicat des cadres supérieurs de la S.N.C.F. a demandé la création d'un fonds communautaire pour le transport

combiné. De son côté, M. Charles Fitermann a préconisé la mise en place de G.I.E. rail-route ou rail-avion.

C'est d'ailleurs dans cette dernière direction que s'oriente le projet d'un groupe de travail évoqué par le syndicat allemand *GED*, visant à la mise en circulation d'un T.G.V. Cargo, à partir de 2004, qui relierait plusieurs aéroports : Cologne-Francfort, Munich-Paris-Bruxelles et Amsterdam.

## **B. La nécessité pour la S.N.C.F. de construire l'avenir**

**Il est clair que l'objectif proposé précédemment, qui préconise le maintien de la directive 91/440 impose à la France et à la S.N.C.F. le devoir de prouver la pertinence d'une telle démarche. C'est à ce prix que l'idée de service public ferroviaire pourra montrer qu'elle est porteuse d'efficacité économique et sociale, tout autant et même plus que la société de marché, dont le « paquet infrastructures » est le reflet et l'instrument.**

Or, si la S.N.C.F. dispose d'un potentiel de grande valeur pour relever ce défi, encore faut-il qu'elle sache l'exploiter pleinement et résolument pour créer la dynamique nécessaire.

### *1) La S.N.C.F. dispose d'un potentiel technique et humain de grande valeur*

S'il existe une exception française, elle réside en particulier dans le fait que des entreprises publiques telles que la S.N.C.F. ou E.D.F. ont su apporter la preuve de leur capacité à être à la pointe d'innovations technologiques majeures, au même titre que les entreprises privées.

S'agissant de la S.N.C.F., il n'est pas inutile de rappeler que, grâce au T.G.V., elle a contribué, de manière décisive, à la revitalisation du rail en France et en Europe, même si le Rapporteur estime que l'évolution vers le « tout-T.G.V. » peut aggraver les déséquilibres entre Paris et la Province, en obligeant des habitants de Province à travailler à Paris.

La S.N.C.F. a également su montrer sa capacité à remporter des marchés tant en France – tel que celui du T.G.V. Est – qu'à l'étranger. Sur ce dernier point, la création, en janvier 1998, de « S.N.C.F. International » illustre sa volonté de s'internationaliser, à l'exemple d'autres entreprises publiques. Elle joue ainsi un rôle important dans le consortium auquel le Gouvernement britannique vient de confier la mission de faire enfin

d'Eurostar – d'ici à 2007 – un vrai T.G.V. sur son parcours Outre-Manche. On a vu également que les NS ont fait appel à la S.N.C.F. pour exploiter un système de transport multimodal aux Pays-Bas.

Enfin, en association informelle avec le constructeur de T.G.V. Alstom, la S.N.C.F. affiche aussi des ambitions à Taïwan, en Corée du Sud, en Australie, en Floride et au Canada.

Quant aux cheminots, ceux rencontrés par le Rapporteur lui ont donné l'impression de rester très fortement attachés au service public. Ainsi, l'un d'entre eux estime que la qualité du service doit reposer sur la ponctualité, car elle est une exigence destinée à répondre aux attentes du public et à l'impératif de sécurité, priorité majeure du transport ferroviaire.

De même, on a fait valoir que ce dernier devait demeurer un instrument d'aménagement du territoire, en vue de faciliter la mobilité durable. C'est pourquoi la S.N.C.F. doit s'attacher à utiliser les infrastructures de façon optimale, par exemple, en rénovant des lignes délaissées ainsi que son matériel roulant. A cet égard, plusieurs représentants de syndicats ont regretté que les locomotives diesel datent de 1960 et que, faute d'avoir continué de les produire, la S.N.C.F. serait obligée d'en acheter outre-Atlantique.

## **2) *La S.N.C.F. doit créer la dynamique nécessaire à l'exploitation optimale de son potentiel***

Il s'agit d'un point crucial, que trois interlocuteurs du Rapporteur ont résumé en ces termes « *Si le rail a un avenir, il n'est pas sûr que la S.N.C.F. en ait un* ». Pour prouver qu'elle a toujours un avenir, la S.N.C.F. doit s'attacher à employer tous les moyens pour parfaire sa modernisation dans les domaines économique, technique et culturel.

Dans le domaine économique, la S.N.C.F. doit remporter la bataille du fret, que M. Jean-Claude Gayssot s'est proposé de doubler pour les dix années à venir, le Président Louis Gallois ayant, quant à lui, pour ambition de faire figurer la S.N.C.F. parmi les quatre plus importants groupes de fret européens.

Le Rapporteur se réjouit de ces orientations qui rompent avec celles du passé, où le fret n'était pas considéré comme une priorité.

A ses yeux, il conviendra de veiller toutefois à ce que la mise en œuvre de ces orientations ne néglige pas deux aspects.

Le premier touche à la dimension de service public du fret, soulignée par plusieurs de ses interlocuteurs. Le fret ne doit pas, en effet, être regardé seulement comme une source de profit mais également de création d'emplois.

Le second concerne la stratégie intermodale de la S.N.C.F. S'il est important que cette dernière développe ses relations avec Anvers, il convient également qu'elle ne néglige pas les atouts de ports français tels que Le Havre ou Nantes. Le premier, par les avantages qu'il offre – en particulier un accès à la mer beaucoup plus favorable que ses concurrents – souffre à la fois d'une insuffisante desserte ferroviaire par rapport à ces derniers et d'une politique tarifaire, qui selon M. André Graillet, Directeur du port autonome du Havre, constituerait de la part de la S.N.C.F. une sorte de discrimination à rebours. Quant au port de Nantes – appelé à jouer un rôle important dans le développement des relations avec les pays émergents d'Amérique Latine – il pourrait être mieux relié à Lyon et, au-delà, à Milan. Ceci suppose toutefois une modernisation de la transversale Lyon-Nantes. Le Rapporteur se félicite que, sur ces deux séries de points, le Président Gallois lui ait déclaré, d'une part, souhaiter assurer une meilleure desserte du port du Havre, qui devrait, selon lui, permettre à Port 2000 d'être mieux adapté au transport ferroviaire que le port actuel, lequel avantage la desserte par la route. D'autre part, tout en souhaitant également renforcer la coopération avec les ports de Nantes-Saint-Nazaire, Rouen et Marseille, il a souligné la nécessité de développer, plus que par le passé, la réflexion sur le développement des axes transversaux en France.

Comme on le voit, la modernisation technique du réseau est un facteur important permettant de poursuivre l'objectif d'augmentation du fret.

Le plan Gayssot pour la période 1999-2010, présenté le 8 février dernier, prévoit ainsi 40 à 45 milliards de francs pour la régénération du réseau et 30 à 35 milliards de francs pour la modernisation du réseau classique. Ces crédits devraient permettre de résoudre les difficultés découlant des différents points de saturation et de renforcer les liaisons transversales.

Deux séries de mesures vont également dans le bon sens : l'achat de 150 locomotives Alsthom électriques, qui viendront s'ajouter aux 2000 locomotives déjà dédiées, en 1998, au fret et la création d'un PC national fret, qui permettra d'assurer le suivi des trains de fret, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. C'est ainsi que des trains dits « calés » posaient problème, car faute de moyen de surveillance électronique, l'on ignorait leur localisation.

De même convient-il de relever que, comme l'a indiqué le Président Louis Gallois au Rapporteur, un programme de coopération avec l'Allemagne, visant à créer un système de freinage électronique, devrait permettre de parvenir, comme c'est le cas en Amérique, à des trains d'une longueur de 1500 mètres.

Enfin, le Rapporteur estime que la S.N.C.F. doit accomplir une véritable révolution culturelle dans deux directions.

D'abord à l'intérieur d'elle-même.

De nombreuses personnalités auditionnées ont insisté sur les conséquences néfastes des mouvements de grève, jugés par trop fréquents, sur l'image de la S.N.C.F., en France comme à l'étranger : c'est ainsi que les dirigeants de *NS Cargo* ont déclaré au Rapporteur qu'ils avaient renoncé à ouvrir une liaison Rotterdam-Barcelone passant par la France en raison des craintes qu'avaient suscitées les mouvements de grève de 1998.

Or, tant la direction que les organisations syndicales ne peuvent en ignorer les conséquences et doivent ensemble y porter remède.

D'un côté, le fait que la régulation des conflits reste trop centralisée a pour effet d'empêcher que le dialogue social ne se déroule suffisamment à la base, de telle sorte qu'un problème mal résolu au niveau d'un établissement peut conduire à l'extension d'un mouvement de grève qui aurait pu se circonscrire localement. On a ainsi cité au Rapporteur l'exemple d'une grève déclenchée à la suite du refus opposé à la demande d'installation d'une pompe rafraîchissante !

De l'autre, les syndicats devraient pouvoir s'assurer que le déclenchement d'une grève est la seule solution au problème rencontré et que l'opinion publique est toujours en mesure d'en comprendre le bien-fondé.

Certaines actions mal comprises du public risquent, en effet, d'entamer le soutien affectif encore réel que l'opinion a souvent manifesté dans les mouvements décisifs qu'ont eu à connaître les cheminots au cours de la dernière décennie.

Le Rapporteur est profondément convaincu que ce que certains nomment « la grève de trop » - celle des agents de conduite du mois d'avril dernier - fournira le moment venu l'occasion à la direction et aux syndicats de mettre en place un système d'alerte des conflits, comme l'évoque le Président Louis Gallois. Un tel dispositif, dont la R.A.T.P.

s'est doté, a prouvé, jusqu'à présent, son efficacité en ramenant le nombre des seuls préavis de grèves de 800 à 200 par an.

Les relations de la S.N.C.F. avec les autres acteurs du système ferroviaire constitue un second domaine où elle sera vraisemblablement appelée à modifier ses comportements. Il en est ainsi de la régionalisation de la S.N.C.F., qui, dans le cas où elle serait définitive, comme l'a proposé M. Jean-Claude Gayssot, pourrait instaurer de nouveaux rapports entre la S.N.C.F. et les régions.

D'aucuns y voient même – ou espèrent qu'il en sera ainsi – la voie par laquelle, à l'exemple des autres pays étrangers, la concurrence pourrait s'instaurer entre la S.N.C.F. et d'autres candidats.

Là encore, à condition qu'elle sache mobiliser ses moyens, la S.N.C.F. pourrait être à même d'affronter l'avenir avec succès, à l'exemple de France-Télécom ou d'E.D.F.

\*

\* \*

Selon les historiens et les anthropologues, les sociétés qui ne savent pas relever les défis sont condamnées au déclin.

Le rail pourrait subir un sort analogue, si les propositions de la Commission étaient adoptées en l'état actuel de leur rédaction.

Mais, paradoxalement, le « paquet infrastructures » fournit l'occasion aux Etats membres qui le souhaitent de réhabiliter le volontarisme politique et de se départir de l'« impuissance publique » qui a prévalu depuis une vingtaine d'années, sous l'influence du néolibéralisme triomphant.

La construction de ce service public ferroviaire européen, que le Rapporteur appelle de ses vœux, exigera, en effet, des choix clairs et la définition d'un certain nombre de priorités. Mais ne dit-on pas que là où il y a une volonté, il y a un chemin ?



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

### **1) Audition de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement le 17 décembre 1998**

**Le Président Henri Nallet** a rappelé que la Délégation avait déjà procédé à un premier examen des trois propositions de directives, notamment de celle concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et qu'elle avait souhaité entendre le ministre afin d'être informée des positions françaises et du contenu du débat d'orientation qui a eu lieu au Conseil des ministres des transports du 30 novembre dernier. Le Président Henri Nallet a également rappelé que la Délégation a désigné M. Didier Boulaud, rapporteur d'information sur les trois propositions de directives.

**M. Jean-Claude Gayssot** a exposé l'enjeu du débat, avant de présenter la position du Gouvernement sur les propositions de directives. Il s'agit pour la France de rallier à nos vues d'autres Etats membres, des mouvements sociaux comme « l'eurogrève » du 23 novembre montrant qu'il existe dans de nombreux pays des oppositions à la démarche de libéralisation préconisée par la Commission. L'évolution de nos sociétés et le marché unique conduisent à une croissance irréversible des échanges intra-communautaires et européens. Toutefois, si tous les Etats membres et la Commission s'accordent sur la nécessité de modifier la répartition entre les modes de transport et de revitaliser le chemin de fer, la Commission et certains Etats membres proposent d'y parvenir par la libéralisation, en se fondant sur le postulat selon lequel l'introduction de la concurrence intramodale au sein du transport ferroviaire est nécessaire à sa modernisation et à son développement. Le Gouvernement actuel, comme son prédécesseur, s'oppose à cette conception qui mettrait en difficulté le système ferroviaire lui-même.

Toutefois, le Gouvernement ne se borne pas à refuser la libéralisation, mais il préconise, de façon constructive, une autre orientation, fondée sur l'application de l'actuelle directive 91/440, relative au développement des chemins de fer communautaires, sur le développement de la coopération entre les réseaux nationaux et sur la mise en œuvre d'un plan d'action communautaire prioritaire visant à supprimer les obstacles techniques et réglementaires à une bonne circulation internationale des trains. Cette orientation alternative n'a pas seulement été formulée, elle a commencé à être mise en œuvre. Dans le domaine du transport des voyageurs, la coopération a prouvé son efficacité, comme le montre le développement d'Eurostar, de Thalys, du T.G.V. France-Suisse, d'ETR France-Italie et du Talgo France-Espagne.

Certains résultats sont d'ores et déjà très encourageants : Eurostar détient 60 % du marché (par rapport à l'avion) après seulement deux ans, sur la liaison Paris-Londres ; pour Thalys, l'augmentation est de 15 % du trafic entre 1996 et 1997, avec une très forte croissance supplémentaire attendue pour 1998 sur Paris-Bruxelles ; le mode ferroviaire est, avec 46 % de parts de marché, le premier sur cette liaison.

Dans le domaine du fret, la mise en place à la fin de 1997 des premiers corridors basés sur la coopération entre la Belgique, le Luxembourg et la France a été suivie par une extension vers l'Espagne et l'Italie et par la définition de la partie française d'un corridor reliant la Grande-Bretagne, via le tunnel sous la Manche, à l'Allemagne, puis à la Hongrie. Des engagements de qualité sur ces corridors ont été pris, notamment celui de parvenir à une vitesse moyenne d'acheminement comprise entre 55 et 65 km/heure, en tenant compte des arrêts techniques. Depuis la mise en service des premiers sillons, ces objectifs ont été tenus à 90 %, alors que les corridors libéralisés, annoncés depuis plusieurs mois, ne fonctionnent pas, en particulier aux Pays-Bas.

Cette action engagée à l'échelle européenne prolonge la politique de réforme entreprise sur le plan national dans plusieurs domaines : clarification du rôle des différents acteurs, grâce à une certaine séparation entre l'infrastructure et le transport, tout en assurant l'unicité du service public ferroviaire ; politique d'assainissement financier, qui permettra à la S.N.C.F. d'enregistrer un excédent en 1999 ; effort considérable d'amélioration et de développement des infrastructures ; expérience de revitalisation du trafic voyageurs périurbain ; réorientation de la S.N.C.F. vers la conquête du fret ; redéploiement vers l'Europe de la S.N.C.F. et de R.F.F. (Réseau ferré de France).

Cet ensemble de mesures montre qu'il convient d'éviter toute simplification du débat ; celui-ci n'oppose pas, en Europe, partisans du mouvement et immobilistes, mais il met en présence différentes conceptions du mouvement et différentes orientations stratégiques. On peut s'étonner que, au lieu de promouvoir le développement du transport ferroviaire, la Commission cherche à imposer les objectifs de libéralisation et la concurrence intramodale. Sa démarche semble davantage guidée par un souci idéologique que par la recherche de l'efficacité économique, la libéralisation qu'elle prétend imposer n'ayant nulle part fait la preuve de sa supériorité, puisqu'aucun pays ne l'a réellement expérimentée. Cela conduit plusieurs Etats, qui seraient plutôt favorables à la libéralisation, à rallier la position pragmatique et raisonnable de la France. Celle-ci demande de s'en tenir à l'application de l'actuel article 10 de la directive 91/440, les Etats désireux de libéraliser au-delà de ce texte pouvant toujours le faire. En revanche, il ne serait pas légitime d'imposer la libéralisation à ceux des Etats qui n'en veulent pas et se sont engagés dans la revitalisation du transport ferroviaire par la mise en œuvre d'une autre orientation. Cette situation a conduit la Commission à renoncer momentanément à faire passer en force ses projets de libéralisation et à présenter au Conseil des ministres le « paquet infrastructures ».

Abordant le contenu de ce « paquet », le ministre a déclaré que la priorité accordée à la coopération n'avait pas conduit la France à refuser la concurrence de nouveaux entrants, telle qu'elle est prévue par l'actuel article 10 de la directive 91/440. Il lui paraît utile de parvenir, au niveau communautaire, à une transparence et une application harmonisée des règles qui doivent s'insérer dans un cadre souple et respecter le principe de subsidiarité. C'est donc dans un état d'esprit constructif que la France a abordé la discussion des trois propositions de directives examinées par la Délégation. Leur discussion au niveau communautaire est rendue difficile par leur longueur, leur aspect souvent complexe et parfois confus, dès lors que ces projets ne se contentent pas de clarifier la directive 91/440 et d'en préciser les modalités d'application. En outre, la Commission cherche à anticiper une libéralisation ultérieure, ce qui constitue une mauvaise méthode, que la France refuse.

La France considère qu'un certain nombre des mesures proposées tend à apporter des réponses aux difficultés actuelles. C'est notamment le cas de celles qui concernent les principes de tarification, le traitement des points de congestion et l'harmonisation des procédures d'accès au réseau. La discussion pourrait progresser assez rapidement sur ces sujets.

Toutefois, les projets de directives appellent également un certain nombre d'observations, d'interrogations ou de réserves. Il est nécessaire de donner la priorité aux mesures facilitant l'application de la directive 91/440. Ensuite, s'il est légitime de fixer au niveau communautaire des règles de transparence et de non-discrimination, en revanche, les Etats doivent – conformément au principe de subsidiarité – rester maîtres de l'organisation du système et des moyens destinés à respecter ces règles. Enfin, il est primordial de rechercher la simplicité, la cohérence et l'efficacité, ce qui n'est pas le sens de certaines propositions.

Sur les points essentiels, le ministre a jugé positives les dispositions relatives à la tarification de l'infrastructure, qui retiennent le principe d'une tarification au coût marginal à court terme, les dispositions incitatives en matière de résolution des problèmes d'infrastructure (goulots d'étranglement et zones saturées) et celles relatives à l'harmonisation des procédures de délivrance des sillons d'un pays à l'autre.

En revanche, certaines propositions paraissent inacceptables ou critiquables, en particulier celle qui permettrait aux « candidats autorisés », autres que « les entreprises ferroviaires » de la directive 91/440, de réserver des sillons, ainsi que la limitation dans le temps de l'attribution des sillons, qui serait très mal perçue par les usagers, attachés à la stabilité des horaires. La France désapprouve également le principe d'indépendance absolue entre les fonctions d'accès au réseau et l'exercice, par les entreprises ferroviaires, de l'activité de transport, car il ne respecte pas le principe de subsidiarité. La sécurité, par exemple, doit demeurer du ressort de la S.N.C.F. et ne pas être confiée à un organe indépendant.

En ce qui concerne la séparation comptable entre les activités fret et voyageur, s'il est souhaitable d'éviter que des fonds publics versés au titre de missions de service public ne servent à d'autres fins, cet objectif peut être assuré par la tenue de comptes séparés pour les activités bénéficiant de fonds publics et n'implique pas une séparation obligatoire des comptes fret et voyageurs. La proposition de la Commission s'explique en réalité par une volonté d'anticiper la libéralisation du fret et donc d'aller au-delà de l'actuel article 10 de la directive 91/440. Enfin, l'élargissement du champ d'application des licences des entreprises ferroviaires n'est pas nécessaire, puisque le régime actuel des licences a été conçu pour permettre l'application de l'article 10 de la directive précitée.

En conclusion, le ministre a estimé que les projets actuels aboutiraient à la mise en place d'un cadre particulièrement complexe, alors que l'harmonisation des procédures devrait tendre à leur simplification. Le ferroviaire souffre d'un certain nombre de difficultés structurelles (effet frontière, difficultés d'interopérabilité, saturation de certains axes, intensité capitalistique), qu'il faut s'attacher à résoudre. Or, les dispositions prévues en matière de tarification, d'allocation des sillons, de règlement des conflits et d'arbitrage sont d'une complexité extrême.

*Un débat a suivi l'exposé du ministre.*

**M. Didier Boulaud** a demandé au ministre s'il lui paraît envisageable, comme l'a récemment suggéré le commissaire Kinnock, d'adopter séparément les dispositions des projets de directives contenues dans le « paquet infrastructures » (document E 1163), alors même qu'il existe des liens étroits entre ces textes.

Rappelant que la présidence autrichienne avait adressé aux Etats membres, en vue du débat d'orientation du 30 novembre, quatre séries de questions - l'indépendance entre les fonctions d'accès au réseau et la fonction de transport, la séparation comptable entre le transport de fret et celui des voyageurs, l'extension du régime des licences, le principe d'une ouverture accrue du marché - il a souhaité savoir si la position de la France sur ces sujets était partagée par d'autres Etats membres.

Il a ensuite interrogé le ministre sur l'incidence des propositions de la Commission sur l'emploi des cheminots, sur l'évolution réelle des parts de marché détenues par le chemin de fer et sur les conséquences des projets de la Commission pour les relations entre la S.N.C.F. et R.F.F.

**M. Jacques Myard**, soulignant l'attachement de la représentation nationale à l'unicité de la S.N.C.F., a estimé qu'il serait désastreux de casser, pour des raisons de caractère idéologique, un système performant, qui fonctionne mieux que ses homologues britannique ou américain. Relevant que la politique exposée par M. Gayssot se situe dans le prolongement de celle menée par le précédent gouvernement, il a observé qu'elle se heurte à l'intégrisme de la Commission, qui veut casser les monopoles sans s'interroger sur les conditions de leur fonctionnement. Qualifiant d'« erreur » la directive 91/440, il a regretté son adoption dans le maelström de déréglementation consécutif à l'Acte unique.

M. Jacques Myard a ensuite interrogé le ministre sur le délai dans lequel on pourra parvenir à une vitesse de 55/65 km/h pour le transport de fret sur les corridors réservés et sur les rapports entre la conception française du service public et le concept communautaire de « service universel ».

**M. Alain Barrau** a demandé quelles seraient les conséquences du nouveau dispositif sur les relations entre la S.N.C.F. et R.F.F. Il a souligné que le développement des grandes infrastructures européennes, au profit desquelles la France a proposé l'émission d'un emprunt, pourrait bénéficier au secteur ferroviaire, en regrettant que le Conseil européen de Vienne n'ait pas permis d'avancée décisive sur ce point. Il a enfin souhaité savoir s'il existe des études comparatives sur la situation des personnels dans les différents Etats membres.

**Mme Michèle Rivasi**, rappelant que le trafic européen de fret n'a pas connu de croissance significative, à la différence du trafic voyageurs, a demandé quels obstacles s'opposent à la pratique du ferroutage, tel qu'il existe en Autriche et en Suisse.

**M. Gérard Fuchs** a souligné qu'il convient de relativiser les données relatives au trafic de voyageurs, la croissance n'étant pas aussi forte si l'on s'attache au nombre de passagers transportés.

**M. Daniel Paul** a interrogé le ministre sur la faiblesse de l'augmentation du trafic de fret prévue pour l'exercice 1999 : cette prévision est-elle la marque de la prudence ou du réalisme ?

**M. Maurice Ligot** a estimé que le retour à l'équilibre des comptes de la S.N.C.F. est dû à la reprise, décidée par la précédente majorité, de la dette de l'entreprise par l'Etat et par R.F.F. Citant les propos du ministre sur l'idéologie du libéralisme, il a rappelé l'existence d'une autre idéologie, celle du monopole, et estimé qu'un terrain d'entente pourrait être trouvé si l'on parvenait à évacuer de telles considérations dogmatiques.

Evoquant l'effondrement du fret ferroviaire depuis une trentaine d'années, il l'a attribué aux conditions de fonctionnement, plus favorables, du transport routier. Soulignant que le développement du fret se heurte à la saturation de certaines lignes, il a suggéré la création de sillons libérés pour le fret ferroviaire.

**Le Président Henri Nallet** a demandé au ministre comment est perçue par nos partenaires la position française relative au caractère optionnel du choix entre monopole et libéralisation.

**Le ministre** a ensuite répondu aux différents intervenants.

S'il existe déjà au Conseil une minorité de blocage pour s'opposer aux mesures de libéralisation proposées par la Commission, il conviendrait d'aller plus loin et de rallier les différentes délégations à une solution de type « optionnelle », consistant à laisser aux Etats membres le choix des moyens, conformément d'ailleurs à la notion de directive, et de se borner à fixer l'objectif de développement du trafic ferroviaire.

L'intention de la France est de négocier l'ensemble du « paquet » proposé par la Commission plutôt que de discuter chaque mesure séparément. Notre pays pourra ainsi favoriser l'adoption des mesures positives qui lui conviennent et s'opposer à celles qui souffrent d'un excès de complexité ou tendent à libéraliser le secteur ferroviaire.

Loin de recouvrir une simple opposition entre gouvernements « conservateurs » et « progressistes », les lignes de clivage entre Etats sur les questions ferroviaires dépendent aussi de leur position géographique. Un pays « de transit » n'a pas les mêmes problèmes qu'un Etat « périphérique ». Mais un pays comme l'Espagne, qui est situé à la périphérie du continent européen, a le souci de ne pas imposer des solutions ne convenant pas à la France, par laquelle transite une grande partie de son trafic ferroviaire. De même, on notera que des Etats favorables à la libéralisation du marché défendent des positions plus critiques à l'encontre des propositions présentées en matière de redevance.

La très forte diminution des emplois de cheminots au cours des dernières années - au rythme de 4 à 6 000 emplois par an en France - a conduit la Commission à réfléchir à des mesures d'accompagnement social. Telle n'est pas l'analyse du Gouvernement français, qui considère que l'efficacité du secteur ferroviaire doit reposer sur un développement du trafic plutôt que sur la baisse de l'emploi.

La meilleure façon de s'opposer à une libéralisation du transport ferroviaire est de défendre une bonne application de la directive 91/440. La France n'a pas pour objectif le repli du réseau national à l'intérieur de l'hexagone, mais bien son développement harmonieux à l'échelle européenne. Quant au passage à une vitesse moyenne de 55-65 km/heure, il est déjà réalisé en France dans les corridors.

S'agissant des relations entre la S.N.C.F. et R.F.F. en matière d'attribution de sillons, les décisions d'attribution relèvent de R.F.F., mais la S.N.C.F., en tant que gestionnaire des trafics, instruit les dossiers, le Conseil supérieur du service public ferroviaire confortant cette cohérence entre les deux entités. Ce dispositif - que menacent de mettre en cause les propositions de la Commission - ne porte pas pour autant atteinte à la distinction opérée entre les infrastructures et la gestion des trafics, dans la réalisation de laquelle la France ne souffre d'aucun retard par rapport à ses partenaires européens.

Approuvant l'idée d'un emprunt européen destiné à la réalisation de grandes infrastructures, M. Jean-Claude Gayssot a fait observer que le développement de la circulation ferroviaire européenne se heurte à des problèmes d'investissement ainsi qu'à des difficultés techniques. Après avoir exprimé son souhait de voir le transport frontalier encouragé non seulement au niveau bilatéral mais également à l'échelon communautaire, il a confirmé l'analyse de M. Maurice Ligot sur la saturation des lignes : il est en effet possible d'accroître la circulation sur les sillons à condition de lever les points de congestion. Ainsi, dans l'agglomération lyonnaise, les améliorations apportées par les dispositions prises en ce sens permettront un accroissement de 10 % de la circulation. S'agissant du ferroutage, il est indispensable de promouvoir le financement d'investissements ferroviaires par les péages perçus sur le transport routier, solution retenue par la Suisse.

Il est inexact de dire que le secteur ferroviaire est en situation de monopole, en raison de la concurrence que lui font la route et le transport aérien, mais il existe des différences de situation et de coût entre le chemin de fer et le transport routier. Et il n'est pas question d'aligner les conditions de travail des cheminots sur celles des routiers. L'harmonisation sociale doit se faire « par le haut », car ce n'est pas sur la base du dumping social et économique que se bâtit l'Union européenne. La démarche consistant à prôner la libéralisation des transports sans en prouver véritablement les avantages est de nature idéologique. La privatisation du réseau ferré britannique a été récemment qualifiée de « honte nationale » par un ministre anglais, ce qui montre qu'il faut préférer une démarche pragmatique, prenant en compte les conséquences sociales des choix opérés.

La reprise de la dette de la S.N.C.F. effectuée en 1996 était seulement partielle et n'a pas empêché l'entreprise de subir ensuite des pertes, tandis que la dette « déplacée » continuait de s'aggraver. La dette de la S.N.C.F. s'élevant encore à 70 milliards de francs, le Gouvernement a donc décidé d'en transférer une partie vers le service annexe de la dette. Loin de constituer une mesure cosmétique, cette opération permettra de reprendre une dette qui résultait des « commandes » d'infrastructures passées par l'Etat et d'alléger le service de la dette de l'entreprise. Son déficit est ainsi ramené en 1998 à 500 millions de francs, tandis qu'un excédent de 77 millions de francs est attendu pour le prochain exercice.

La modestie des prévisions de croissance du trafic fret est sans doute motivée par la prudence, dès lors que, par le passé, des prévisions optimistes n'ont pas pu être réalisées. Le Gouvernement ne souhaite pas seulement la stabilisation, mais aussi la progression du trafic de marchandises. La modulation des péages permettrait d'orienter le trafic et de lutter contre la saturation, mais les propositions de la Commission n'autoriseraient pas le recours à cette technique.

En conclusion, le ministre a estimé que la lutte contre l'ultra-libéralisme doit être menée en lui opposant une autre orientation pratique, en mettant en évidence la qualité

de l'activité, de l'emploi et de la vie que permettent d'autres modes de gestion du secteur ferroviaire. Mais elle n'est pas encore gagnée.

## **2) Audition des rapporteurs du Parlement européen, MM. Pavlos Sarlis et Johannes Swoboda, le 25 mars 1999**

**Le Président Alain Barrau** a remercié MM. Pavlos Sarlis et Johannes Swoboda, membres de la commission des transports et du tourisme du Parlement européen, d'avoir accepté de venir présenter à la Délégation leurs travaux sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires.

Il a rappelé que M. Pavlos Sarlis est rapporteur de la proposition tendant à modifier la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires et que M. Johannes Swoboda a rapporté la proposition modifiant la directive 95/18 portant sur les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la proposition de directive – particulièrement controversée – concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Il a rappelé que la Délégation a désigné M. Didier Boulaud comme rapporteur d'information sur ces textes et qu'elle a procédé à l'audition, sur le même thème, de M. Jean-Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement, le 17 décembre dernier.

**M. Pavlos Sarlis** a rappelé que le Parlement européen avait approuvé par une résolution du 13 janvier 1998 et sous réserve de quelques observations, la stratégie que la Commission avait exposée dans son livre blanc intitulé « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* ». Dans le droit fil de cette résolution, il a souligné que la libéralisation des transports ferroviaires devait se faire par étapes, comme pour les transports maritimes, les transports aériens et les télécommunications, parallèlement à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement nécessaires, et qu'il fallait commencer par la libéralisation des transports internationaux de marchandises, conformément aux amendements approuvés par le Parlement européen voici un mois au sujet de la directive 91/440/CEE. Or, dans une communication de la Commission européenne sur l'application de cette directive, la Commission a retenu une approche différente consistant à ouvrir le transport de marchandises sans faire de distinction entre le secteur intérieur et le secteur international et à procéder par étapes en ouvrant dès maintenant 5 % du marché des transports de marchandises et à poursuivre cette ouverture pour atteindre 15 % au bout de cinq ans et 25 % au bout de dix ans.

M. Pavlos Sarlis a souligné que le rapport de M. Paul Chollet, présenté en février 1996 au nom de la Délégation, intitulé « *Les chemins de fer : à la recherche du temps perdu* », avait inspiré sa propre réflexion : ce rapport soulignait la relative inertie de ce secteur et préconisait sa libéralisation progressive.

**M. Johannes Swoboda** a insisté sur le fait que l'objet de la réforme était de créer, étape par étape, les chemins de fer européens : si des entreprises privées opèrent à travers toute l'Europe dans le secteur des transports, il n'existe pas aujourd'hui de chemin de fer européen. Cette situation présente des dangers, car les entreprises de fret ou de transport de marchandises ont tendance à utiliser d'autres réseaux de communication que le rail, en particulier le réseau routier, qui, étant régi par les Etats membres de manière très

comparable, constitue, de fait, un réseau européen. Pour le rail, à l'inverse, les règles divergent sensiblement d'un pays à l'autre.

Il convient donc de procéder par étapes, en commençant par le fret, où la concurrence est la plus vive et pour lequel le rail est en déclin par rapport à la route. Les entreprises étant particulièrement attachées à la rapidité du transport, il convient de supprimer tous les obstacles qui freinent celle-ci. L'accroissement du transport ferroviaire de marchandises qui en résulterait permettrait d'alléger le réseau routier, actuellement très chargé. La réforme envisagée n'est donc pas dirigée contre le secteur ferroviaire, mais en sa faveur.

Toutefois, une réglementation aussi détaillée que celle proposée par la Commission n'est pas nécessaire et peut même aller à l'encontre de l'objectif poursuivi. Elle n'a pas encore trouvé le point d'équilibre entre ce qui doit relever de la réglementation communautaire et ce qui doit rester régi par les Etats membres : la Communauté devrait définir les principes généraux, en particulier pour les droits accordés aux clients et le régime de tarification, et laisser aux pouvoirs publics nationaux le soin de fixer les points de détail. Il conviendrait également de créer un organisme chargé de contrôler le respect de la réglementation.

La concurrence entre le rail et la route n'est pas équitable, car les coûts externes de l'utilisation du réseau routier ne sont pas facturés et les conditions de travail ne sont pas harmonisées.

En amendant les propositions de directives proposées par la Commission, on peut parvenir à une situation plus satisfaisante. Il convient d'ouvrir le rail aux seules entreprises ferroviaires et non, comme le propose la Commission, aux « entreprises autorisées », c'est-à-dire à toute entreprise ou collectivité.

La garantie de l'accès équitable au marché de toute entreprise ferroviaire détentrice d'une licence devrait être assurée et les licences devraient être attribuées par le gestionnaire de l'infrastructure en fonction des seules situations concurrentielles. La réforme devrait être complétée par la création d'un organe de réglementation indépendant capable de surveiller les gestionnaires nationaux. Ce contrôle devrait notamment s'exercer sur la répartition des capacités d'accès au marché, la tarification et la gestion des coûts marginaux d'exploitation du réseau. Sur ce dernier point, il s'est déclaré favorable à ce que les gestionnaires de réseau puissent dégager des profits « raisonnables » et a estimé, contrairement à la Commission, qu'il était légitime de permettre aux sociétés prestataires de services de percevoir des redevances plus élevées, à condition que les gains ainsi générés soient réinvestis et servent à l'amélioration du réseau tout entier.

La décision du Conseil sur les propositions de directives a été reportée à une date ultérieure, compte tenu du calendrier très chargé de la présidence de l'Union européenne et alors même que celle-ci avait souhaité un traitement rapide de cette question. Le nouveau Parlement européen aura donc à se prononcer sur ces textes.

En conclusion, la libéralisation du marché doit être progressive et ne saurait se confondre avec la privatisation des sociétés nationales, cette question relevant de la seule compétence des Etats membres.

**Le Rapporteur** a douté de la possibilité de convaincre les citoyens européens de ce que les réformes proposées par la Commission vont permettre de désencombrer les routes. En effet, si le transport de marchandises est appelé à doubler dans les vingt-cinq ans, la part du transport routier restera de 80 % et pourrait même atteindre 90 % si le transport ferroviaire ne devient pas plus compétitif, l'élargissement de l'Union européenne étant par ailleurs susceptible d'aggraver ces évolutions.

Evoquant la volonté affichée par la Commission de revitaliser le transport ferroviaire, il s'est demandé si elle ne relevait pas d'une pétition de principe et ne tendait pas, en réalité, à dissimuler certains de ses errements. En effet, dès 1969, elle a préconisé la libéralisation du transport ferroviaire au lieu de mettre l'accent sur la coopération, en s'inspirant de l'exemple d'Airbus, ce qui aurait permis de surmonter les difficultés actuelles. Certes, l'amendement voté par le Parlement européen à l'article 33 de la proposition de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure impose aux organes de contrôle nationaux de travailler ensemble afin d'harmoniser leurs critères de décision. Mais ne vient-il pas un peu tard ? S'agissant du principe de la libéralisation progressive des transports ferroviaires adopté par le Parlement européen, M. Didier Boulaud s'est demandé s'il suffira à empêcher les dérives que l'on a pu constater dans le transport routier, ainsi que dans le système britannique, où le gouvernement a choisi la voie de la libéralisation parce qu'il a renoncé, depuis cinquante ans, à effectuer les investissements nécessaires.

Selon lui, l'amendement adopté par le Parlement européen à l'article 10 de la directive 91/440/CEE – qui tend à accorder aux entreprises ferroviaires le libre accès aux infrastructures des Etats membres ainsi que des droits de transit aux fins de l'exploitation de services de transports internationaux de marchandises – ne permettra pas d'instaurer une concurrence équitable, en l'absence d'harmonisation des normes techniques, des péages, des conditions de travail et de formation des cheminots. En effet, les opérateurs de plusieurs Etats membres profiteront, par exemple, de la bonne qualité du réseau français, alors que les entreprises françaises opérant en Grande-Bretagne devront procéder aux investissements que l'organe de gestion des infrastructures, *Railtrack*, n'a pas voulu réaliser.

En réponse au rapporteur, **M. Pavlos Sarlis** a indiqué que la libéralisation n'entravait pas la coopération, dès lors que l'on n'assimile pas libéralisation et privatisation. Seule la Grande-Bretagne a procédé à une privatisation globale, qui s'étend aux infrastructures et qui est considérée comme un échec ; dans les autres Etats membres, on estime au contraire que la gestion des infrastructures doit relever de la puissance publique.

Tout en déclarant comprendre les craintes que peuvent susciter en France les perspectives de libéralisation du transport ferroviaire, il a estimé que celle intervenue dans le transport aérien n'avait nullement empêché des compagnies nationales, telles qu'Air France ou *Lufthansa*, de rester sous le contrôle de l'Etat. On peut donc envisager la libéralisation progressive du transport ferroviaire selon les modalités préconisées par le Parlement européen, d'autant que ses propositions se limitent au seul transport international des marchandises et ne toucheront pas à la gestion nationale des réseaux des Etats membres.

La France, qui possède le meilleur réseau ferroviaire de l'Union européenne, ne doit pas redouter la libéralisation du transport ferroviaire, qui n'affectera ni l'économie française ni le statut des cheminots.

Pour autant, la France et l'Allemagne doivent jouer un rôle moteur dans ce processus de libéralisation. Il leur incombe de garantir un développement correct des flux de marchandises avec les autres Etats membres, sans lequel le marché unique ne peut fonctionner. Voici déjà trente ans que l'on attend une libéralisation du transport ferroviaire.

M. Pavlos Sarlis a estimé en conclusion que les cheminots français prenaient conscience de la situation d'ensemble du transport ferroviaire en Europe, qui doit conquérir une part équitable du transport de marchandises en Europe.

Pour **M. Johannes Swoboda**, il faut se garder de concevoir de manière antinomique la coopération entre les entreprises ferroviaires et la concurrence, car il s'agit de mesures complémentaires, dont l'absence pénalise le consommateur : l'exemple du transport aérien montre bien que les prix restent élevés lorsqu'il y a un opérateur unique sur une ligne. Quelles formes doit revêtir la coopération entre les entreprises et de quels pouvoirs doivent disposer les institutions de l'Union ? Etablissant une comparaison avec le secteur aéronautique, M. Johannes Swoboda a observé que ni la Commission, ni les Etats ne peuvent créer une véritable industrie européenne, alors que les autorités publiques des Etats-Unis ont, dans ce domaine comme dans d'autres, trouvé les moyens de protéger leurs intérêts nationaux. Dans le secteur ferroviaire, il serait bon que l'Europe dispose de trois ou quatre grands opérateurs en matière de fret international et que ceux-ci coopèrent entre eux.

**Mme Michèle Alliot-Marie** s'est interrogée sur la cohérence entre les intentions affichées et les politiques conduites. Une première incohérence lui paraît affecter la politique des infrastructures : les institutions européennes, qui soutenaient la modernisation de celles-ci, se désengagent financièrement depuis quelques années pour s'en remettre aux Etats, voire aux collectivités locales.

En second lieu, alors que le transport ferroviaire est pénalisé par l'incertitude qui pèse sur l'acheminement des marchandises en raison des grèves, ni la Commission, ni le Parlement européen n'ont réfléchi aux mesures d'harmonisation législative qui seraient nécessaires, ni élaboré de propositions tendant à instituer un service minimum.

Il convient enfin de rappeler que, si la route est avantagée par rapport au rail, c'est à cause du facteur prix : non seulement l'autoroute est gratuite dans certains Etats, mais les transporteurs peuvent choisir le pays d'achat du carburant. La Commission et le Parlement européen ne proposent pas de prendre en compte le coût réel du transport routier, qui devrait intégrer l'amortissement des équipements et le coût environnemental. Le développement du transport par rail supposerait au préalable une comparaison de l'ensemble des coûts, ainsi qu'une révision en conséquence des tarifications.

Le **Président Alain Barrau** a rappelé l'intérêt porté par la France à l'idée, contenue dans le Livre blanc de la Commission, d'un emprunt européen en faveur des grandes infrastructures, notamment ferroviaires. Des projets communs ont été retenus lors du Conseil européen de Corfou et les besoins de financement existent. Il est regrettable que cette question, d'un grand intérêt pratique, soit trop souvent abordée de manière théologique.

Le Président a également estimé, à l'instar de Mme Alliot-Marie, que les études comparatives sont souvent tronquées, car elles ne prennent pas en compte, outre l'usure des chaussées, le coût des accidents, les aspects écologiques et les incidences sur la santé

du transport routier. La Commission des transports du Parlement européen a-t-elle élaboré des recommandations en ce domaine ?

**M. Johannes Swoboda** a convenu du caractère insuffisant du financement des infrastructures. Il a rappelé que le recours à des moyens autres que ceux du budget avait été envisagé dans le Livre blanc présenté par M. Jacques Delors en 1993. En ce domaine, les instruments existent, même s'ils sont insuffisamment utilisés, comme la Banque européenne d'investissement, mais les gouvernements hésitent à se lancer dans cette voie. L'Autriche a proposé que les fonds nécessaires soient recueillis par voie d'emprunt et puissent être dépensés de manière coordonnée dans les Etats membres, sans qu'il y ait lieu d'instituer une centralisation des décisions à la Commission européenne. Jamais les Etats européens n'auraient pu construire un réseau ferroviaire aussi dense si les gouvernements d'autrefois avaient eu un état d'esprit aussi étroit ; il reste à souhaiter que les nouvelles institutions insuffleront une nouvelle ambition.

Les incertitudes qui affectent la rapidité du transport ferroviaire sont d'autant plus durement ressenties par les entreprises qu'elles travaillent sans stock, en flux tendus. Mais la diversité est telle, entre les Etats membres, dans l'exercice du droit de grève, qu'il n'a pas été possible jusqu'à présent de définir un régime de service minimum. Un pays comme l'Autriche n'a pas connu de grève depuis trente ans ; dans d'autres, ce droit est exercé de manière très active ; il figure dans la Constitution de certains Etats membres.

Les coûts marginaux – notion qui constitue le fondement des propositions de directives – varient sensiblement selon les pays, les régions, les entreprises. On a envisagé de recourir à une tarification en fonction du coût marginal pour les poids lourds : à cet effet, une décision de principe doit d'abord être prise, à la suite de laquelle il sera possible de réduire l'écart de tarification entre la route et le rail pour le transport des marchandises.

La libéralisation n'est pas une fin en soi, elle constitue le moyen de fournir à l'utilisateur un meilleur service et une plus grande capacité de choix.

**M. Pavlos Sarlis** a rappelé que le Conseil européen d'Essen avait donné son accord à treize projets d'infrastructures routières, ferroviaires et aériennes d'intérêt communautaire, qui sont en cours d'exécution, ainsi qu'à vingt autres, qui n'ont pas encore reçu les financements correspondants. En ce domaine, des pays comme la France et l'Allemagne peuvent dénouer la situation : ces deux pays sont au cœur de l'Europe et de son système de transports ; une solution au financement des infrastructures dépend de leur approche commune.

Un autre obstacle provient du fait que la Commission a perdu son sens de l'orientation sur beaucoup de points et n'a pas réagi comme elle aurait dû. Les choses vont changer avec, bientôt, une autre Commission et déjà un autre état d'esprit au Conseil, comme le montre la réaction des Etats membres à l'égard du Kosovo.

S'agissant des grèves, les cheminots prennent conscience du fait que les problèmes débordent les frontières nationales. Leur statut, plus favorable que celui des chauffeurs routiers, grève les coûts du transport ferroviaire. Un rapprochement des conditions de travail devrait être étudié.

Il convient de rappeler que l'injection de capitaux privés dans le transport aérien a permis d'obtenir de bons résultats, non seulement pour la modernisation du service rendu au client, mais aussi pour la conservation de l'emploi.

Abordant enfin la question des études comparatives relatives aux infrastructures, M. Pavlos Sarlis a précisé que la Commission avait consacré des sommes élevées – ce qui a été parfois contesté par certains membres du Parlement européen – à la réalisation de telles études, sur lesquelles l'assemblée de Strasbourg a souvent fondé sa position, mais dont la lecture est parfois malaisée.

### **3) Réunion du 20 mai 1999**

Présentant les propositions de directive - désignées sous le terme de « paquet infrastructures » - qui ont pour objet, selon la Commission, de revitaliser le rail, le Rapporteur a montré que ces textes avaient en réalité pour objet la libéralisation totale des chemins de fer - qu'il récuse - comparable à celle intervenue dans les transports routier, aérien et maritime ou les télécommunications.

Avant d'exposer les motifs de son opposition à cette réforme, le Rapporteur a évoqué le contexte dans lequel elle prend place. Il s'agit en premier lieu du déclin du rail, marqué par la diminution continue, au profit de la route, de ses parts de marché dans le transport de voyageurs et de marchandises. Le trafic voyageurs stagne, tandis que l'écart entre le fret routier et ferroviaire n'a cessé de s'accroître : en 1995, le premier représente 1,388 milliard de tonnes, le second 125,5 millions ; avec des parts de marché de 23 % environ pour le fret ferroviaire, la France enregistre toutefois l'un des taux les plus élevés d'Europe.

Le rail a souffert de la crise des charbonnages et de la sidérurgie, clients traditionnels du fret ferroviaire, ainsi que d'une politique très favorable au transport routier, qui s'est imposé comme le mode de transport dominant ; tandis que l'on construit des autoroutes, on ferme des lignes ferroviaires. De surcroît, les progrès de productivité réalisés par le transport routier lui ont permis de baisser ses prix et de capter une part du trafic des produits manufacturés. La part du transport postal effectué par la route a ainsi presque doublé entre 1975 et 1997, alors que celle du transport par chemin de fer a été ramenée de 48 % à 1,3 %.

Les entreprises ferroviaires, de leur côté, ne semblent pas avoir employé tous les moyens pour enrayer le déclin du rail. Car, malgré l'invention du TGV et de l'ICE, les entreprises ferroviaires n'ont pas su développer une coopération comparable à celle réalisée dans le cadre d'Airbus ni promouvoir l'interopérabilité des réseaux.

Le deuxième élément du contexte est celui du consensus en faveur du rail, fondé sur des raisons tenant à la fois à la sécurité, à la protection de l'environnement et aux atouts économiques du train pour le transport de voyageurs sur moyenne et longue distance – en particulier grâce au TGV – le transport suburbain de voyageurs dans le cadre de la desserte de grandes agglomérations et le transport de marchandises entre les zones industrielles et portuaires.

Face à cette situation, la Commission européenne préconise des mesures qui tendent à ouvrir totalement les entreprises ferroviaires à la concurrence.

La Commission a estimé que le cadre fixé par l'article 10 de la directive 91/440 ne permettait pas à lui seul de favoriser une telle concurrence, même s'il a ouvert une brèche dans le monopole en reconnaissant des droits d'accès et de transit aux regroupements d'entreprises ferroviaires effectuant des services de transport internationaux ou exploitant des services de transports combinés internationaux de marchandises. Dans une communication de juillet 1995, elle préconisait déjà d'étendre les droits d'accès à tous les services de fret, aussi bien nationaux qu'internationaux et aux services de transport de personnes internationaux, alors même que de nombreux Etats membres n'avaient pas entamé le processus de transposition de la directive 91/440 et que le Conseil venait tout juste d'adopter les deux textes d'application de cette directive, à savoir la directive 95/18 relative aux licences des entreprises ferroviaires et la directive 95/19 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure.

Il est vrai que plusieurs Etats membres ont décidé d'aller au-delà de la directive 91/440, en ouvrant leurs transports régionaux à la concurrence : c'est le cas en Allemagne, où les *Länder* assurent la gestion de ces transports et reçoivent une subvention annuelle qui atteint actuellement 15 milliards de DM, soit environ 50 milliards de francs ; dans le cadre de leurs nouvelles compétences, les *Länder* ont la possibilité de confier l'organisation du transport soit à la *Deutsche Bahn*, soit à un autre opérateur sélectionné à l'issue d'un appel d'offres. Aux Pays-Bas également, la gestion de lignes de proximité a été confiée à des opérateurs privés, tels que *Lovairs Rail*, filiale du groupe Vivendi, tandis que l'exploitation des grandes lignes et des lignes déficitaires relève de la compagnie nationale.

Mais on ne peut reprocher à la France de ne pas avoir mis en œuvre de tels objectifs, qui vont au-delà de la directive 91/440, texte que la France a transposé correctement. De surcroît, la séparation de la S.N.C.F. et de R.F.F. en deux entités distinctes excède la simple séparation comptable exigée par ladite directive entre l'exploitant et le gestionnaire de l'infrastructure. En outre, la France est moins protectionniste que certains de ses partenaires, puisque la S.N.C.F. accepte que les conducteurs de train italiens aillent jusqu'à Ambérieu, alors que l'Italie refuse que ceux de la S.N.C.F. aillent jusqu'à Turin.

Quoi qu'il en soit, la Commission se fonde sur l'incapacité du cadre instauré par la directive 91/440 à susciter une réelle concurrence pour proposer un véritable bouleversement de l'organisation des entreprises ferroviaires. En vue de garantir, selon elle, un traitement équitable et non discriminatoire de toutes les entreprises ferroviaires, elle introduit la notion de « candidat autorisé » : il s'agirait d'entreprises ferroviaires, de chargeurs, et même de collectivités territoriales pour des services publics de transport local ou régional. Or, ces candidats autorisés auront désormais la possibilité d'accéder aux sillons, faculté aujourd'hui réservée aux entreprises ferroviaires détentrices d'une licence et exercée dans le cadre des droits d'accès et de transit prévus à l'article 10 de la directive 91/440. En revanche, le droit de faire circuler des trains demeurerait du ressort exclusif des entreprises ferroviaires, en raison des contraintes techniques et de sécurité qu'elles sont seules à pouvoir maîtriser.

Le dispositif ainsi proposé aboutirait, selon le Rapporteur, à une libéralisation complète du marché ferroviaire. En effet, tous les sillons seraient accessibles à tous les demandeurs autorisés, dans les secteurs fret et voyageurs, pour des trains nationaux ou internationaux. Quant aux entreprises ferroviaires, elles seraient très vraisemblablement

contraintes de fournir les prestations de transport aux candidats autorisés, sauf à commettre un abus de position dominante.

La Commission propose divers mécanismes de régulation – pour la sécurité, l’octroi des licences et l’attribution des capacités d’infrastructures – destinés à garantir le fonctionnement équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires, mais qui risquent, en réalité, d’entraîner une fragmentation de leur organisation.

La Commission fonde une utilisation efficace et compétitive de l’infrastructure sur un encadrement de l’attribution des sillons et la tarification au coût marginal. Toutefois, le dispositif proposé par la Commission est très complexe et ne traite pas le problème fondamental des distorsions de concurrence entre le rail et la route.

Opposé à la logique défendue par la Commission, le Rapporteur a montré que celle-ci n’avait pas démontré la validité du postulat selon lequel la revitalisation du rail serait subordonnée à l’ouverture totale de la concurrence intramodale. Le rail est confronté depuis longtemps à des distorsions de concurrence avec la route, sans que des mesures d’harmonisation ne soient intervenues pour y porter remède. Cette libéralisation sans harmonisation est d’autant plus contestable que les exigences de privatisation du rail ont conduit à des dérives, comme le montre notamment l’exemple de la Grande-Bretagne.

Au surplus, le « paquet infrastructures », élaboré sans bilan préalable de l’application de la directive 91/440, ne tient pas compte des expériences nationales, ne s’inscrit pas dans une perspective intermodale et risque de compromettre à la fois la coopération entre les entreprises ferroviaires et le redressement financier qu’elles ont entamé. La seule concurrence entre les entreprises ferroviaires n’aura pas pour effet de permettre le transfert d’une part significative du fret de la route vers le rail et le transport routier continuera de capter une part importante du transport de marchandises dans les 25 ans à venir.

Pour toutes ces raisons, le Rapporteur a conclu au rejet de textes qu’il a jugés contraires aux intérêts de l’Europe ferroviaire et à l’avènement du service public ferroviaire européen qu’il appelle de ses vœux.

Intervenant après l’exposé du Rapporteur, dont il a déclaré partager l’analyse, **M. Daniel Paul** a souligné que la réforme proposée par la Commission européenne met en jeu un choix de société : il s’agit de questions ayant des incidences non seulement sur les transports, mais aussi sur l’environnement et les conditions du travail. L’écart de développement entre le transport ferroviaire et le transport routier résulte de choix politiques antérieurs, notamment en faveur des autoroutes. Il a approuvé les conclusions tendant au rejet de la réforme et à l’établissement d’un bilan de l’application de la directive de 1991.

**M. Gérard Fuchs** a observé que, si une politique communautaire était souhaitable en ce domaine, elle ne devait pas consister en une dérégulation assortie d’une simple mise en concurrence. La conception libérale de la Commission a montré ses limites. Au-delà de la dimension économique, il convient de prendre en compte deux impératifs : celui de l’aménagement du territoire, qui suppose une politique à moyen et long terme des schémas de réseaux et d’investissements à l’échelle de l’Europe, que seule l’Union peut conduire ; celui du service public, afin de garantir l’égal accès des citoyens au transport et une tarification égale. Cette réforme constitue l’occasion de départager deux conceptions de la politique communautaire : une approche marchande et dérégulatrice,

d'une part, une approche organisatrice, qui seule peut pallier les lacunes du marché. Il a donc soutenu la demande de rejet présentée par le Rapporteur.

**M. Maurice Ligot** a indiqué que le projet conduisait à faire trois choix essentiels. D'abord, un choix économique : la situation déficitaire de la S.N.C.F. montre qu'on ne saurait se contenter du *statu quo* ; dès lors, on ne peut rejeter la solution proposée par la Commission, consistant à supprimer les monopoles publics. Deuxièmement, un choix d'aménagement du territoire européen : la question se pose plus particulièrement pour le transport des marchandises, celui des personnes étant principalement assuré par le transport aérien en dehors des trajets de courte distance. Enfin, un choix écologique : l'environnement serait sans doute mieux préservé si le fret de longue distance était davantage assuré par le rail ; mais celui-ci ne devrait pas pour autant échapper aux règles de la concurrence. Telles sont les raisons pour lesquelles il a déclaré ne pas partager les conclusions du Rapporteur.

**M. Yves Dauge** a précisé que la notion de déficit était difficile à apprécier, car elle dépend de la façon dont on le calcule, et que le transfert au secteur privé pouvait se traduire par le maintien d'un déficit pour la collectivité, comme le montre l'exemple britannique. Pour lui, on ne saurait isoler le transport ferroviaire des autres modes de transport, ni séparer la politique des transports de celle d'aménagement du territoire : l'engorgement de villes ou d'autoroutes, comme le tronçon Paris-Lille-Bruxelles, appelle un effort d'anticipation des risques par les pouvoirs publics, qui fait défaut dans le projet de la Commission. On ne peut, en outre, régler des situations aussi diverses que celles de la France, de la Grèce ou de l'Espagne, par exemple, avec une directive unique : la réglementation européenne devrait au contraire s'adapter à cette diversité.

**M. Yves Fromion** a douté que la S.N.C.F. puisse, dans les conditions actuelles, remédier à l'engorgement des routes et autoroutes, le nombre des sillons étant insuffisant pour satisfaire la demande. De manière plus générale, les insuffisances d'infrastructures posent le problème de l'Etat actionnaire : l'Etat est-il en mesure d'apporter les capitaux nécessaires pour permettre aux entreprises publiques de relever les défis auxquels elles sont confrontées. La question n'est donc pas de savoir si une solution de caractère libéral, comme celle que propose la Commission européenne, est adéquate ou non : la seule question est celle des moyens que l'on est disposé à mettre en œuvre. Il ne faut pas non plus mésestimer l'incidence sur le transport ferroviaire des conflits sociaux, notamment des grèves à répétition.

Il a rappelé en outre que les conventions passées entre les régions et la S.N.C.F., notamment celle de la région Centre, avaient permis des progrès considérables, en termes d'accueil des usagers, d'organisation des horaires, d'investissements, lesquels ont entraîné une nette augmentation de la fréquentation. Sans adhérer à l'objectif de déréglementation totale, il n'a pas approuvé non plus la position du Rapporteur. M. Yves Fromion a enfin demandé si les implications de la S.N.C.F. dans le transport routier, à travers ses filiales spécialisées, étaient évoquées dans ce rapport et, citant l'exemple des chemins de fer suisses, a indiqué que leurs agents exerçaient des métiers polyvalents.

**M. Jacques Myard**, ayant salué la qualité du travail réalisé par le Rapporteur, a rappelé que la politique européenne du transport ferroviaire n'avait pas attendu l'intervention de la Commission pour exister et pour faire ses preuves, en dépit de dysfonctionnements. Favorable à la transparence des coûts, attaché au bon fonctionnement du service public du transport ferroviaire, qui joue un rôle-clé dans l'aménagement du territoire et entraîne moins de nuisances que les autres formes de

transport, il a considéré que la réforme du transport ferroviaire s'accomplirait naturellement, sans qu'il soit besoin d'une directive communautaire, génératrice de carcans. Pour lui, le seul monopole à combattre en Europe est celui de la Commission européenne.

Après avoir souligné que des aménagements peu coûteux pourraient démultiplier les capacités de transport de nombreux sillons, **M. Joseph Parrenin** a considéré que la décision de restaurer le rail parmi les modes de transport est un choix de société et qu'il serait opportun de rappeler dans une directive le rôle que la puissance publique doit jouer dans l'organisation des transports.

**M. Jean-Claude Lefort** s'est félicité du travail du Rapporteur, inspiré par le souci de l'intérêt général, contrairement à celui de la Commission européenne, fondé sur un parti pris idéologique. Prenant l'exemple du chemin de fer japonais, très lourdement endetté, il a rappelé que les compagnies issues de la privatisation ont amélioré la qualité du service et dégagé des profits grâce à des opérations immobilières et des placements, sans pour autant participer à la résorption du déficit, lequel s'est accru. D'une manière générale, les services répondant à l'intérêt général ne peuvent se passer d'une intervention de l'Etat. Parmi les distorsions de concurrence dont souffre le rail, celles résultant de la lenteur du fret lui paraissent imputables à des obstacles juridiques et techniques – subis lors du franchissement des frontières – sur lesquels la Communauté n'intervient pas. Enfin, on devrait relativiser le déficit purement comptable du transport ferroviaire si l'on tenait compte du coût global du transport routier : coût en vies humaines, coût social, coût environnemental.

Le **Président Alain Barrau** a jugé opportun que la Délégation se prononce en temps utile sur un sujet qui intéresse directement nos concitoyens, d'autant plus que la Commission propose une dérégulation dont les Etats membres sont appelés à assumer les conséquences sociales et politiques. Depuis des années, la route est privilégiée par rapport au rail, en dépit des problèmes de sécurité et d'environnement qui en résultent ; le fer serait sans doute plus compétitif s'il avait bénéficié d'investissements comparables à ceux réalisés au profit du réseau routier. Avant de présenter de nouvelles propositions de directives en matière de transport ferroviaire, la Commission aurait dû procéder à une évaluation précise des directives en vigueur, de telle sorte que ce bilan puisse être discuté dans les Etats membres et au Parlement européen. Le recours à un emprunt communautaire, pour financer notamment le réseau ferroviaire, sera l'un des sujets abordés au Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin ; il permettrait de résorber une part du retard d'investissement dont souffre le rail par rapport à la route.

**M. Jacques Myard** a soutenu, au contraire, que chaque Etat de l'Union européenne pouvait émettre un emprunt pour financer ses dépenses d'investissement ferroviaire, sans qu'il soit nécessaire d'instituer un emprunt européen, et que les systèmes ferroviaires nationaux peuvent se coordonner sans avoir besoin d'une directive.

**M. Gérard Fuchs**, sans contester l'utilité d'un emprunt national, a souligné que l'intérêt d'une intervention communautaire résidait aussi dans l'établissement d'un schéma européen des transports.

En réponse aux intervenants, **le Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

- dans la mesure où les investissements ferroviaires portent sur des lignes transfrontalières, leur financement par un emprunt européen s'impose. De surcroît, les

Néerlandais, les Allemands et les Anglais sont en retard par rapport à la France pour les trains à grande vitesse ;

- ceux qui contestent l'existence d'un monopole public jugent-ils préférable le monopole privé issu de la privatisation ? En Grande-Bretagne, le transport ferroviaire, partagé aujourd'hui entre vingt compagnies, qui sont parfois en concurrence sur une même ligne, est appelé, à l'issue du prochain appel d'offres en 2002, à se réduire à deux ou trois compagnies, comme c'est déjà le cas pour le fret ;

- le chemin de fer est une activité toujours déficitaire, donc toujours subventionnée ; l'Etat allemand apporte un concours financier aux *Länder* pour exploiter des lignes, tout comme l'Etat britannique finance les concessions privées et l'Etat néerlandais les lignes non rentables. Une ligne régionale comme Carhaix-Paimpol, exploitée par une filiale du groupe Vivendi, contribue utilement à enrayer la dévitalisation de la région, tout en étant financée à 80 % par les collectivités locales ;

- il est difficile pour une directive communautaire de régir des situations aussi différentes, au regard du transport ferroviaire, que celles qui caractérisent les Etats membres de l'Union européenne. Seuls sont concernés les quelques pays de transit, qui risquent d'être mis en minorité par les pays périphériques, que la directive ne gêne pas.

#### **4) Réunion du 27 mai 1999**

La Délégation a examiné le texte de la proposition de résolution que M. Didier Boulaud lui avait soumise en conclusion du rapport qu'il a présenté lors de la précédente réunion sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires.

Après avoir adopté, à l'initiative de MM. Gérard Fuchs et Yves Fromion, des modifications d'ordre rédactionnel aux *considérants* et au point 1 de la proposition de résolution – qui demande le rejet de la réforme élaborée par la Commission européenne – la Délégation a adopté le point 2, qui souhaite la présentation de nouvelles propositions, puis un amendement au point 3, suggéré par M. Gérard Fuchs, demandant que les Etats membres développent une « politique commune » intégrant « des objectifs d'aménagement du territoire et de service public ».

Sur proposition du Rapporteur, elle a adopté un nouveau point 4 soulignant l'urgence qui s'attache à l'émission d'un emprunt communautaire destiné au financement des réseaux transeuropéens, puis modifié la rédaction du point 5, qui évoque la nécessité de promouvoir l'interopérabilité des réseaux et de mettre en œuvre une harmonisation positive des conditions de travail, de formation et de sécurité.

Au point 6, elle a adopté deux amendements proposés par M. Yves Fromion, l'un tendant à mentionner le Réseau ferré de France, l'autre précisant que la réponse aux défis auxquels les entreprises ferroviaires sont confrontées devait s'inscrire, non seulement dans un cadre national, mais aussi dans le cadre du développement nécessaire de réseaux transeuropéens de transports voyageurs et de marchandises.

La Délégation a donc adopté la proposition de résolution dont on trouvera le texte ci-après.



## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**La Délégation, après avoir examiné les textes visés ci-dessous, est d'avis de conclure au dépôt de la proposition de résolution suivante :**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu les textes intitulés : « proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ; proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18 CE concernant les licences des entreprises ferroviaires ; proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ; document de travail de la Commission : commentaire des différents articles de la proposition de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité » (COM [98] 480 final / n° E 1163) ;**

**Considérant que ces propositions de directive visent, selon la Commission européenne à revitaliser le transport ferroviaire et à porter remède à la dégradation continue de ses parts de marché dans le transport de marchandises ;**

**Considérant qu'un tel objectif répond au souci unanime d'établir un meilleur équilibre entre les transports routier et ferroviaire pour des raisons d'ordre écologique, économique et social ;**

**Considérant toutefois que la Commission européenne postule que la revitalisation des chemins de fer passe par l'introduction de la concurrence entre les entreprises ferroviaires et l'arrivée de nouveaux entrants ; qu'à cette fin, elle propose, d'une part d'accorder des droits d'accès à l'infrastructure aux candidats autorisés mentionnés à**

**l'article 19 de la proposition de directive susvisée concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, et, d'autre part, d'instituer divers organes indépendants des entreprises ferroviaires, en matière de sécurité, d'octroi de licences et de répartition des infrastructures ;**

**Considérant que la politique ferroviaire de l'Union européenne ne saurait se limiter à ce seul objectif de concurrence, mais qu'elle doit inclure une politique à moyen terme d'investissements, de création ou de modernisation de nouveaux réseaux ; qu'au surplus, une réforme aussi vaste que celle proposée par la Commission intervient dans la précipitation, alors que plusieurs Etats membres ont à peine achevé la transposition de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ; qu'elle aurait pour effet de déstabiliser les entreprises ferroviaires, alors que la quasi-totalité d'entre elles sont confrontées aux difficultés découlant de la fragilité de leur équilibre financier ; qu'aucun bilan de cette transposition n'a été dressé ;**

**Considérant, par ailleurs, que la politique ferroviaire de l'Union européenne ne saurait être valablement discutée en dehors d'une approche intermodale rail-route ;**

**Considérant qu'elle doit également prendre en considération les obligations de service public auxquelles il incombe aux Etats membres de satisfaire, conformément aux dispositions de l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne ;**

**Considérant, enfin, que le postulat invoqué par la Commission ne repose sur la base d'aucune expérience, au plan international, qui soit susceptible de confirmer la pertinence de l'introduction de la concurrence dans le transport ferroviaire ; que, dès lors, les propositions de directive susvisées risquent, sur la base d'une simple hypothèse, d'interdire à un groupe d'Etats membres de poursuivre les expériences de coopération dans lesquelles ils sont engagés dans le cadre de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ;**

**1. Estime nécessaire de rejeter les propositions de directive susvisées en l'état actuel de leur contenu ;**

**2. Demande aux autorités françaises d'obtenir du Conseil de l'Union européenne que la Commission soit invitée à présenter de nouvelles propositions qui prennent en compte, au plan communautaire, les expériences nationales et celles visant au développement de la coopération entre les Etats membres ; qui prévoient la reconduction, pour une période de cinq ans au moins, des dispositions de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires ; qui impartissent à la Commission d'établir, à l'issue de cette période, un bilan précis, afin qu'une réglementation communautaire soit élaborée en vue de promouvoir le développement durable des chemins de fer ;**

**3. Considère qu'il est urgent pour les Etats membres de développer une politique commune en vue de mettre en place de véritables réseaux transeuropéens de voyageurs et de transports de marchandises intégrant des objectifs d'aménagement du territoire et de service public ;**

**4. Estime urgent d'émettre un emprunt communautaire destiné au financement des réseaux transeuropéens de transports de voyageurs et de marchandises ;**

**5. Estime nécessaire : de s'attacher à régler, sans délai, l'interopérabilité des réseaux et de mettre en œuvre une harmonisation positive des conditions de travail, de formation et de sécurité entre les entreprises ferroviaires mais aussi entre les différents modes de transport ; d'engager une réflexion destinée à promouvoir la multimodalité ;**

**6. Estime impérieux que la S.N.C.F. et R.F.F. mettent tous les moyens en œuvre pour valoriser pleinement le potentiel technique et humain de grande valeur dont ils disposent, afin de pouvoir répondre de manière dynamique et efficace aux défis auxquels les entreprises ferroviaires sont confrontées, dans le cadre du développement nécessaire de réseaux transeuropéens de transports de voyageurs et de marchandises.**



**ANNEXES**



**Annexe I :**  
**Liste des personnalités entendues**

**I - EN FRANCE**

● A Paris

- **M. Bernard d'AUBIN**, secrétaire national chargé des affaires européennes à la C.F.T.C.-cheminots ;
- **M. Jean-Pierre AUDOUX**, délégué général de la Fédération des industries ferroviaires ;
- **M. Francis BABE**, délégué à la formation professionnelle de la Fédération nationale des transports routiers ;
- **M. Jean BERGOUGNOUX**, ancien président de la S.N.C.F. ;
- **M. Claude BERLIOZ**, directeur-adjoint de la stratégie de la S.N.C.F. ;
- **M. Jean-Claude BERTHOD**, président de Novatrans ;
- **M. Pierre BEUCHARD**, délégué général de la R.A.T.P. ;
- **M. Alain BONNAFOUS**, professeur, directeur du Laboratoire d'économie des Transports de Lyon ;
- **M. Roland BRESSON**, président de la Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs ;
- **M. Jean-Pierre BINERTUY**, responsable des questions internationales du syndicat C.F.D.T.-cheminots ;
- **M. Claude BIRRAUX**, député de la Haute-Savoie ;
- **M. Dominique BUSSEREAU**, député de la Charente-Maritime ;
- **M. Vincent CHARBONNIER**, trésorier fédéral de FO-cheminots ;
- **M. Jean de CHAUVERON**, délégué général de C.L.T.I. (Chambre des loueurs et transporteurs industriels)
- **M. Michel CRESPEL**, délégué général de l'AFOC (Association Force ouvrière des consommateurs) ;
- **M. Claude DENIS**, secrétaire fédéral de FO-cheminots ;

- **M. Bruno DALBERTO**, ancien secrétaire général des cheminots CFDT ;
- **M. Rémi DAYEZ**, chef du bureau des transports ferroviaires du ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- **M. Pierre DESFRAY**, secrétaire de la commission technique des transports ferroviaires ;
- **M. Francis DIANOUX**, secrétaire national de Sud-Rail ;
- **M. Jean-Michel HUBERT**, président de l'Autorité de régulation des télécommunications ;
- **M. Jean-Pierre LECLERC**, délégué général du Conseil national des associations familiales laïques ;
- **M. Eric FALEMPIN**, secrétaire général de FO-cheminots ;
- **M. Jean-Jacques FILLEUL**, député de l'Indre-et-Loire ;
- **M. Charles FITERMANN**, ancien ministre des transports ;
- **M. le lieutenant-colonel Guy-Patrick FONTENAILLE**, chef de la section circulation routière à la direction générale de la Gendarmerie nationale ;
- **M. Jacques FOURNIER**, ancien président de la S.N.C.F. ;
- **M. Philippe FRANCIN**, suppléant de la Commission exécutive de la F.G.A.A.C. ;
- **M. Louis GALLOIS**, président de la S.N.C.F. ;
- **M. Jean-Claude GAYSSOT**, ministre de l'équipement, des transports et du logement ;
- **M. Gérard GIBOT**, directeur des affaires européennes de la S.N.C.F. ;
- **M. Antoine FREROT**, directeur général de la C.G.E.A. ;
- **M. Bernard GOYENETCHE**, secrétaire national de l'ADEIC-FEN ;
- **M. André GRAILLOT**, directeur du Port autonome du Havre ;
- **M. Michel GUILLET**, directeur du Courrier de La Poste ;
- **M. Claude-André LACOSTE**, directeur de la D.S.I.N., direction de la sûreté des installations nucléaires du ministère de l'industrie ;
- **M. Jean-Pierre LACOURARIE**, administrateur à la FICT (Fédération internationale des cadres du transport) ;
- **M. Jacques LANGLET**, secrétaire général de la C.F.T.C-cheminots ;
- **M. Frédéric LAVENIR**, directeur-adjoint du Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- **M. Didier LEANDRI**, chargé des transports terrestres au MEDEF ;
- **M. Lucien LECANU**, secrétaire fédéral de la C.G.T-cheminots ;
- **M. Didier LE RESTE**, secrétaire fédéral de la C.G.T-cheminots ;
- **M. Daniel LOOSVELDT**, chef de service au Port autonome du Havre ;
- **M. Bernard MANÇOIS**, responsable du fret à la C.F.E.-C.G.C. (S.N.C.F.) ;
- **M. Claude MARTINAND**, président de Réseau ferré de France ;
- **M. Michel MERCADIER**, vice-président du syndicat des techniciens supérieurs de la S.N.C.F. ;
- **M. Hubert du MESNIL**, directeur des transports terrestres au ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- **M. Bruno METTELING**, conseiller social du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- **M. Daniel PARIS**, rapporteur du Comité des transports du MEDEF ;
- **M. Bernard PASTORINI**, commissaire divisionnaire, direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur ;
- **M. Jean-Michel PAUMIER**, directeur du département du développement de la R.A.T.P. ;
- **M. Pierre PERROD**, président du Conseil national des transports ;
- **M. Daniel RABARDEL**, trésorier de l'ASSECO (Association des consommateurs) C.F.D.T. ;
- **M. Jean-Marc RHEINBERGER**, secrétaire fédéral de la CFTC représentant au Comité central d'entreprise de la S.N.C.F. ;
- **M. Jean-Pierre RIBIERE**, président de l'A.U.T.F. (Association des usagers des transports ferroviaires) ;
- **M. Yves SALESSE**, chargé de mission au Cabinet du ministre de l'équipement, des transports et du logement ;
- **M. Henri SCHWEBEL**, directeur général adjoint du service voyageurs de la R.A.T.P. ;
- **M. Patrich SPILLAERT**, chargé de mission à la direction générale de C.G.E.A. ;
- **M. Christophe STOFFAES**,
- **Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE**, conseiller auprès de la direction générale du groupe Vivendi ;

- **M. le chef d'escadron Laurent THIMOTHEE**, adjoint au chef de la section circulation routière de la direction générale de la Gendarmerie nationale ;

- **M. Benoît TORLOTING**, conseiller technique au Cabinet du secrétaire d'Etat au budget ;

- **M. Eric TOURNEBOEUF**, UNSA-cheminots ;

- **M. Patrick TRUCHOT-COTTART**, secrétaire général adjoint de la CFE-C.G.C. (S.N.C.F.) ;

- **M. Gilles VAUCOULEUR**, UNSA-cheminots ;

- **M. Emmanuel VISSE**, secrétaire général adjoint de la FGAAC ;

- **M. Stéphane VOLANT**, conseiller à la présidence de la S.N.C.F. ;

● A Strasbourg

- **M. Neil KINNOCK**, commissaire européen chargé des transports ;

- **M. Pavlos SARLIS**, rapporteur du Parlement européen ;

- **M. Johannes SWOBODA**, rapporteur du Parlement européen.

● En Bretagne

- **M. Yves CAUTIN**, directeur de l'exploitation de C.F.T.A. ;

- **M. Frédéric DELORME**, directeur régional de la S.N.C.F. ;

- **M. Jean-Pierre FREMONT**, directeur général de la C.F.T.A. ;

- **M. Jean JEAFFRENOU**, chef d'agence de la C.F.T.A. ;

- **M. Félix LEYZOUR**, député des Côtes-d'Armor.

## II - A L'ETRANGER

● A Londres

- **M. Chris BOLT**, *Rail Regulator* ;

- **M. Olivier BROUSSE**, directeur commercial de *Connex Rail* ;

- **M. Victor COLEMAN**, *HM Chief inspector of Railways* ;

- **M. James KNAPP**, secrétaire général du *R.M.T.* ;

- **M. Ian MACKAY**, directeur des affaires internationales du service des transports ferroviaires au ministère de l'environnement et des transports ;

- **M. Jean-Yves PARE**, attaché commercial au poste d'expansion économique ;

- **M. Michaël RIX**, secrétaire général d'*ASLEF*.

● Aux Pays-Bas : La Haye et Utrecht

- **M. Willem BENSCHOP**, sous-directeur chargé du transport ferroviaire de voyageurs au ministère des transports ;

- **M. Bernard de MONTFERRAND**, ambassadeur de France aux Pays-Bas ;

- **M. Pieter MULDER**, chef de la division Europe de la direction de la stratégie au ministère des transports ;

- **Mme NETELENBOS**, ministre des transports ;

- **M. PORTHUIZEN**, directeur des ressources humaines de *NS* ;

- **M. SCHOUTEN**, membre du conseil exécutif de *NS* ;

- **M. SMULDERS**, directeur général de *NS Cargo* ;

- **M. Yves TATIBOUET**, conseiller commercial au poste d'expansion économique ;

- **M. Ter POORTEN**, directeur des relations internationales de *NS Cargo* ;

- **M. TROOST**, conseiller pour les transports à l'ambassade des Pays-Bas en France ;

- **M. VAN HASSELT**, division internationale de *NS* ;

- **M. VAN TOOR**, division internationale de *NS* ;

- **M. Wouter VAN ZISST**, chef d'unité du transport de fret ferroviaire dans la direction du transport de fret ;

- **M. VLECK**, haut responsable syndical du *F.N.V.* ;

- **M. WEDSINGA**, *Railned* ;

- **M. Tilly ZWARTE POORTE**, sous-directeur du transport de fret.

● A Bruxelles

- **M. Philippe ETIENNE**, représentant permanent adjoint de la France auprès des Communautés européennes ;

- **M. Günter HANREICH**, chef d'unité à la DG-VII ;

- **M. HILBRECHT**, adjoint au chef d'unité des transports terrestres ;

- **M. Marc STRAUSS**, conseiller pour les transports à la représentation permanente.

**IV - EN ITALIE**

- **M. Jacques BLOT**, ambassadeur de France en Italie ;

- **M. CLAUDIANI**, responsable du secteur ferroviaire du syndicat *FIT-C.I.S.L.* ;

- **M. François COTTIER**, conseiller commercial au poste d'expansion économique ;

- **M. Sylvain HAON**, attaché au poste d'expansion économique ;

- **M. LUCIA**, membre du secrétariat national du syndicat *FIT-C.I.S.L.* ;

- **M. MEARELLI**, conseiller du président de la commission des transports de la Chambre des députés ;

- **M. Francesco NASSO**, secrétaire général du syndicat *C.G.I.L.* ;

- **Mme Anna OTTAVIANELLI**, département des affaires internationales des *F.S.* ;

- **M. Antonio PARENTE**,

- **M. Francesco PELLEGRINI**, responsable des affaires internationales des *F.S.* ;

- **M. Alessandro ROCCHI**, responsable au syndicat *C.G.I.L.* ;

- **M. SARACA**, membre de la commission des transports de la Chambre des députés ;

- **M. Achille VINCI-GIACCHI**, conseiller diplomatique du ministre des transports ;

**V - EN ALLEMAGNE**

- **M. Hans-Günter BRÜCKMANN**, député, membre du groupe S.P.D. du *Bundestag* ;

- **M. EBELING**, directeur des affaires internationales de *D.B.A.G.* ;

- **M. Horst FRIEDRICH**, député, membre du groupe F.D.P. du *Bundestag* ;

- **M. ENGEL**, vice-président de l'association *Probahn* ;
- **M. Philippe GROS**, ministre-conseiller, chef du poste d'expansion économique ;
- **M. HENKE**, directeur des affaires internationales au service des transports ferroviaires du ministère fédéral des transports ;
- **Mme KLUGHARDT**, responsable des affaires internationales de *DB-Netz* ;
- **M. Claude MARTIN**, ambassadeur de France en Allemagne ;
- **Mme Claudia MENNE**, responsable des questions internationales du syndicat *GED* ;
- **M. Dominique ROGUEZ**, conseiller commercial au poste d'expansion économique ;
- **M. SCHLÜMMER**, secrétaire fédéral du syndicat *GED* ;
- **M. Albert SCHMIDT**, député, membre du groupe des Verts du *Bundestag* ;
- **M. VOLK**, chef de service à la direction des affaires internationales du ministère des transports ;
- **M. Karl Heinz ZIMMERMANN**, responsable pour le trafic régional du syndicat *G.F.D.*



**Annexe II :**  
**Montant des investissements ferroviaires et routiers**  
**(en millions de francs)**

	1995		1996		1997		1998	
	<i>Rail</i>	<i>Route</i>	<i>Rail</i>	<i>Route</i>	<i>Rail</i>	<i>Route</i>	<i>Rail</i>	<i>Route</i>
Allemagne	20 005	30 035	19 106	28 190	17 361	28 252,3	-	-
Autriche	3 000	27 690	3 500	28 739	4 300	24 124	-	27 900
Belgique	4 448,3	3 450	4 555	3 133,3	4 033,3	3 183,3	7 683,3	3 366,6
Danemark	-	-	365,5	2 454,8	371,7	2 152,2	489,4	1 741,6
Espagne	3 822,9	27 730,6	3 244,3	26 257,5	2 390,4	25 960	-	-
France	9 800	56 300	12 100	59 600	-	-	-	-
Finlande	-	-	1 250	2 290	2 366,6	1 472,2	2 400	1 720
Italie	17 599	24 327	17 460	26 678	-	-	-	-
Luxembourg	152	558	228	494	191	408	227	423
Pays-Bas	5 415	7 674	4 467	8 697	-	-	-	-
Royaume-Uni	-	30 600	-	26 300	-	24 900	-	22 000
Suède	8 774,6	7 612	6 633,5	7 063	4 450,4	6 126	-	-

*Source* : Postes d'expansion économique



**Annexe III :**  
**Transport ferroviaire de marchandises 1990-1997**  
(Millions de tonnes-kilomètre)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>TOTAL</b>								
<b>Belgique</b>	7 602	7 517	7 280	6 800	7 275	6 879	6 554	6 821
<b>Allemagne</b>	55 230	68 112	59 539	58 538	62 886	61 096	60 368	65 532
<b>Grèce</b>	592	547	526	498	322	302	345	-
<b>France</b>	46 486	45 025	45 134	40 378	43 548	42 601	43 998	47 990
<b>Italie</b>	19 259	19 919	19 246	18 116	-	21 671	-	-
<b>Pays-Bas</b>	3 055	3 029	2 751	2 669	2 806	3 016	-	-
<b>Autriche</b>	-	-	-	-	-	9 885	10 072	10 909
<b>Portugal</b>	1 444	1 645	1 754	1 665	1 635	2 019	1 857	-
<b>Finlande</b>	-	-	-	-	-	9 292	8 806	9 849
<b>NATIONAL</b>								
<b>Belgique</b>	2 631	2 563	2 385	2 100	2 315	2 231	2 218	2 036
<b>Allemagne</b>	33 092	45 104	38 569	37 414	38 328	35 710	35 241	36 961
<b>Grèce</b>	223	224	184	170	166	155	151	-
<b>France</b>	33 479	33 198	32 098	28 852	29 981	28 797	29 647	32 249
<b>Italie</b>	9 089	9 059	9 248	8 731	-	10 606	-	-
<b>Pays-Bas</b>	1 019	998	966	973	857	721	-	-
<b>Autriche</b>	-	-	-	-	-	3 001	2 913	3 140
<b>Portugal</b>	1 286	1 472	1 539	1 506	1 396	1 767	1 607	-
<b>Finlande</b>	-	-	-	-	-	5 935	5 699	6 258
<b>INTERNATIONAL</b>								
<b>Belgique</b>	4 971	4 954	4 895	4 700	4 961	4 648	4 337	4 785
<b>Allemagne</b>	22 137	23 008	20 969	21 124	24 558	25 386	25 127	28 571
<b>Grèce</b>	369	323	342	328	157	147	194	-
<b>France</b>	13 008	12 827	13 036	11 526	13 567	13 804	14 351	15 741
<b>Italie</b>	10 170	10 860	9 998	9 385	-	11 065	-	-
<b>Pays-Bas</b>	2 037	2 031	1 785	1 697	1 949	2 295	-	-
<b>Autriche</b>	-	-	-	-	-	6 883	7 159	7 769
<b>Portugal</b>	159	174	215	159	240	251	250	-
<b>Finlande</b>	-	-	-	-	-	3 357	3 107	3 591

Source : Eurostat



**Annexe IV :  
Nombre d'accidents dûs au rail et à la route**

		1995		1996		1997		1998	
		Rail	Route	Rail	Route	Rail	Route	Rail	Route
Allemagne :	Tués	291	9 454	264	8 758	NC	NC	NC	NC
	Blessés	1 494	512 141	1 250	493 158	NC	NC	NC	NC
Belgique :	Tués	3	NC	6	1 356	1	1 364	3	NC
	Blessés	27	NC	101	NC	38	NC	NC	NC
Espagne :	Tués	30	5 751	56	5 483	62	5 604	NC	NC
	Blessés	84	121 432	222	124 157	233	125 247	NC	NC
France :	Tués	72	8 412	80	8 080	79	7 989	85	8 437
	Blessés	80	181 403	81	170 117	73	169 578	66	168 535
Italie :	Tués	20	6 512	15	6 913	19	6 226	NC	NC
	Blessés	105	259 571	37	264 213	49	270 962	NC	NC
Royaume-Uni :	Tués	7	3 621	1	3 598	10	NC	NC	NC
	Blessés	166	48 439	255	47 356	244	NC	NC	NC
Suède :	Tués	38	572	37	537	61	541	65	NC
	Blessés	27	3 965	43	3 837	40	3 917	176	NC

Source : Postes d'expansion économique



**Annexe V :**  
**Projets d'investissements en matière d'infrastructures ferroviaires**  
**dans certains Etats membres**

	MONTANT	OBJET DES INVESTISSEMENTS
<b>ALLEMAGNE</b>	<p><b>213,6 milliards de DM</b> (environ 726 milliards de francs), sur la période 1992-2012</p> <p><b>82,6 milliards de DM</b></p> <p><b>2,7 milliards de DM</b></p>	<p>1. Investissements dits « obligatoires » d'un montant de <b>151,5 milliards de DM</b>, destinés à financer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le gros entretien : <b>95,3 milliards de DM</b> .</li> <li>- les investissements de cohérence : d'un montant de <b>26,2 milliards de DM</b>, ils englobent les projets en cours essentiellement dans les anciens <i>Länder</i>, le programme assurant la continuité du réseau et les contournements d'agglomération ;</li> <li>- les investissements dits de l'unité allemande, d'un montant de <b>30 milliards de DM</b>, consistant en l'aménagement des voies et la mise à niveau du réseau de l'Allemagne de l'Est.</li> </ul> <p>2. Investissements d'un montant de <b>62,1 milliards de DM</b>, destinés au financement de nouveaux projets :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- création de lignes nouvelles ou aménagements de lignes existantes aux caractéristiques de la grande vitesse de 2 200 kilomètres de voies. Il en résultera à l'issue du plan une longueur totale de 3 200 km de voies à grande vitesse ;</li> <li>- financement à hauteur de 4 milliards de DM d'un programme ambitieux de centres de transport combiné reliés par des trains de transport combiné et à partir desquels les centres villes sont desservis par des moyens de transport de proximité ;</li> <li>- mise en œuvre du projet d'informatisation appelé <i>CIR (Computer integrated rail roading)</i>, visant à augmenter l'efficacité et la qualité de l'infrastructure existante. Le premier élément de ce projet, <i>ELKE (Erhöhung der Leistungsfähigkeit in Kernnetz)</i>, augmentation de l'efficacité dans le réseau de base) a pour objet d'augmenter de 30 % la capacité des lignes en réduisant dans des conditions de sécurité satisfaisantes l'intervalle entre deux trains consécutifs. Ce projet fait l'objet d'une prévision de <b>2,6 milliards de DM</b> sur l'ensemble de la période.</li> </ul> <p>Aide fédérale aux transports publics urbains et aux routes communales</p> <p>Autres</p>
<b>AUTRICHE</b>	<p><b>340 milliards de Schillings</b> (soit 160 milliards de Francs) dans le cadre du plan directeur des infrastructures routières présenté en octobre 1998 pour la période 2000-2015</p>	<p><b>300 milliards de schillings</b> (soit 141 milliards de Francs) seront consacrés aux lignes à grande vitesse et <b>40 milliards de schillings</b> à la modernisation des infrastructures routières fédérales. Le ministère des affaires économiques, compétent dans le domaine des infrastructures routières, a manifesté son opposition au projet du ministère des transports qui réduirait « la route et l'autoroute » à la portion congrue. Le Gouvernement et le Parlement devront prendre une décision cette année.</p>

<b>ESPAGNE</b>	<b>8,4 milliards de Francs</b> en 1999	Réalisation du projet de ligne à grande vitesse Madrid-Barcelone-Frontière française : financé par le budget de l'Etat (1,9 milliard de francs) hors budget à hauteur de 4 milliards de francs par le GIF (Gestionnaire des infrastructures ferroviaires) et par des fonds communautaires pour un montant de 2,52 milliards de francs.
<b>FRANCE</b>	<b>1) 1,45 milliards de francs</b> en 1999  <b>2) 120 milliards de francs</b> au titre du Plan Gayssot pour la période 2000-2010, présenté le 8 février 1999	Ces crédits s'inscrivent dans le cadre de l'engagement pris par le Gouvernement de tripler, par rapport à 1997, le concours de l'Etat au financement des infrastructures ferroviaires au terme du prochain contrat de plan (2006).  Ils représentent une augmentation de plus de 80 % en deux ans du montant des crédits affectés aux infrastructures ferroviaires – hors transport combiné, et Ile-de-France. Ceux-ci seront, en effet, passés de 0,8 milliards en 1997 à 1,25 milliard de francs en 1998 pour atteindre 1,45 milliards de francs en 1999.  - régénération du réseau : <b>40 à 45 milliards de francs</b> ; soit 4 à 4,5 milliards de francs par an ;  - modernisation du réseau classique : <b>30 à 35 milliards</b> de francs, soit 3 à 3,5 milliards de francs par an ;  - création de lignes à grande vitesse : <b>45 à 55 milliards</b> de francs, soit 4,5 à 5,5 milliards de francs par an.
<b>ITALIE</b>	<b>34 000 milliards de lires</b> (soit plus de 11 milliards de francs) pour la période 1999-2005	- <b>25 500 milliards de lires</b> pour la réalisation de lignes à grande vitesse : Turin-Milan ; Milan-Bologne ; Bologne-Florence ; Florence-Rome ; Rome-Naples ;  - <b>5 500 milliards de lires</b> pour l'adaptation des nœuds ferroviaires : Turin, Milan, Bologne, Florence, Rome, Naples ;  - <b>3 000 milliards de lires</b> pour la réalisation de projets ou de procédures.  L'Etat prend en charge 40 % de ces investissements. Le reste est financé par une société concessionnaire <i>TAV</i> – dont les <i>FS</i> ont pris le contrôle en 1998 – qui est chargée de trouver des financements sur le marché, sous la forme de crédits.
<b>PAYS-BAS</b>	<b>70 milliards de francs</b> pour la période 1997-2007	- <b>28,1 milliards de francs</b> pour les lignes à grande vitesse, dont 23 milliards de francs pour la nouvelle ligne Amsterdam-Bruxelles-Paris ;  - <b>30 milliards de francs</b> pour la construction de la <i>Betuwelijn</i> , ligne dédiée au transport de marchandises devant relier le port de Rotterdam au réseau allemand. L'achèvement des travaux est prévu pour 2005 ;  - <b>32 milliards de francs</b> pour le financement de plusieurs projets d'aménagement intérieurs de lignes consacrées au transport de marchandises.





## **Annexe VI :**

### **Les modalités de contrôle de la sécurité ferroviaire au Royaume-Uni et aux Pays-Bas**

#### **1. Au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, le contrôle de la sécurité ferroviaire est exercé par une division du *H.S.E.* (*Health and Safety Executive*), organe exécutif de la Commission pour la santé et la sécurité (*Health and Safety Commission*). Cette commission est elle-même un organe indépendant, qui travaille en liaison avec plusieurs départements ministériels, en particulier le Secrétariat d'Etat à l'environnement, aux transports et aux régions.

Les compétences du *H.S.E.* recouvrent plusieurs domaines : sécurité ferroviaire, sûreté nucléaire, produits dangereux, etc.

La subdivision chargée de la sécurité ferroviaire est dirigée par un inspecteur général (*Chief Inspector*), qui a toujours été indépendant de l'Etat depuis sa création en 1840.

M. Victor Coleman, l'actuel *Chief Inspector*, a indiqué au Rapporteur que la privatisation a renforcé la nécessité d'assurer le contrôle de la sécurité du réseau. C'est pourquoi, en 1992, chaque société privée ainsi que *Railtrack* - le gestionnaire de l'infrastructure - ont dû préparer un « *safety case* », document consistant en une étude globale de risques et de sécurité, dans laquelle elles devaient indiquer comment elles entendaient assurer la sécurité.

En 1994, l'Inspection a établi des règles et a, au nom du Gouvernement, accepté le « *safety case* » proposé par *Railtrack*.

De même, parce qu'elle allait utiliser les infrastructures de *Railtrack*, *Connex*, la filiale de la CGEA, a dû également soumettre un « *safety case* ».

En sa qualité de gestionnaire des infrastructures, *Railtrack* est tenu d'établir des normes que les exploitants doivent respecter.

Cette responsabilité particulière de *Railtrack* tient à ce que cette dernière devra résoudre les difficultés éventuelles pour assurer la protection des personnes.

En outre, tous les exploitants sont liés par contrat à *Railtrack*, qui est responsable de la signalisation. Or, *Railtrack* a confié l'entretien à différents sous-traitants, tout comme les sociétés privées.

L'inspecteur général convient que, dans cette configuration complexe, des difficultés peuvent survenir. Car, la plupart du temps, les sociétés ne contrôlent pas ce que font les sous-traitants. Toutefois, la situation n'était pas meilleure au temps de *British Rail*.

Il importe pour l'inspecteur général que tout le monde soit conscient de sa propre responsabilité et que chaque société privée fasse l'objet d'un contrôle destiné à s'assurer qu'elle atteint les normes de qualité et fait ce qu'elle a l'intention de faire.

Outre cette fonction de surveillance, l'inspecteur général a une responsabilité en matière d'enquêtes en cas d'incendie et autorise l'introduction du matériel roulant. Par exemple, ce sera le cas lorsque le train pendulaire entrera en circulation sur la Côte Ouest.

Il dispose de trois moyens pour sanctionner *Railtrack*, en cas de manquement à ses obligations :

- en cas de danger, l'inspecteur général peut édicter une « *prohibition notice* », qui a pour effet d'arrêter l'utilisation du train. Un droit d'appel est prévu en la circonstance ;

- l'« *improvement notice* », qui précise ce qu'il faut faire dans un délai préfixé ;

- en cas de non-respect des normes, l'inspecteur général peut saisir la justice.

En 1998, l'inspecteur général a édicté trente-cinq *prohibition* et *improvement notices* et saisi huit fois la justice.

En revanche, l'Inspection générale n'indemnise pas les victimes. Leur indemnisation soulève d'ailleurs des difficultés, car chacun se rejette la responsabilité. Il existe un organisme qui traite les revendications des victimes et tente d'aplanir les difficultés.

Pour exercer ses fonctions, l'inspecteur général dispose d'une équipe de 90 inspecteurs, dont le nombre peut être appelé à augmenter. Son budget - d'un montant de cinq millions de livres pour l'année 1999 - est financé par une subvention du Trésor public.

\*\*\*

En réponse à une question du Rapporteur, M. Victor Coleman a souligné que l'institution d'un organe autonome chargé d'assurer la gestion des questions de sécurité répondait au souci de protéger le public au nom du Gouvernement. C'était d'ailleurs toujours le cas même lorsque le chemin de fer était nationalisé.

Par la suite, une exigence analogue a également prévalu lors de la construction du tunnel sous la Manche et depuis la privatisation. Celle-ci a d'autant plus renforcé la nécessité d'un contrôle indépendant que pour les sociétés privées, l'idée de rentabilité constitue une préoccupation essentielle.

## **2. Aux Pays-Bas**

*Railned BV* est l'un des organes issus du processus d'autonomisation des NS, non soumis à la concurrence et relevant de la tutelle de l'Etat.

Il a pour objet de répartir les capacités d'infrastructure de manière optimale et a également en charge le contrôle de la sécurité ferroviaire.

Ces deux missions sont assurées par deux départements distincts : *Railned Capaciteitsoedeling*, chargé de l'attribution des capacités d'infrastructure, et *Railned Spoorwegveiligheid*, responsable de la sécurité du trafic ferroviaire.

Fonctionnant, depuis cinq ans, comme un département autonome, *Railned Spoorwegveiligheid* est chargé :

- d'établir les normes et les réglementations ;
- d'effectuer analyses de risques et inspections.

Il dirige également les enquêtes sur les incidents qualifiés de relativement sérieux - environ 500 par an - formule des recommandations et rend compte directement au ministre des transports.

Il a également sous sa responsabilité le règlement *Railverkeer (RVV)*. Ayant trait à la sécurité du trafic ferroviaire, ce règlement est applicable à tous les utilisateurs du système de transport ferroviaire, ce qui permet au département de vérifier si les transporteurs satisfont aux normes d'admission exigées en matière de sécurité.

Le département compte cinquante fonctionnaires et comprend, outre le bureau central, cinq unités régionales situées à Zwolle, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam et Eindhoven.

\*  
\*   \*



## Annexe VII : Coûts externes unitaires pour les voyageurs et le fret

### 1. Coûts externes unitaires voyageurs en 1997 et en 2010 en centimes 1997

	Voiture urbain		Voiture rase campagne		Autobus urbain		Autocar rase campagne		Avion	
	centimes par voy.-km		centimes par voy.-km		centimes par voy.-km		centimes par voy.-km		centimes par voy.-km	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010	1997	2010	1997	2010
Insécurité	46,6	53,7	18,6	21,5	9,7	11,2	6,5	7,5	0,2	0,2
Bruit	10,4	12,8	1,6	1,9	7,7	9,5	1,9	2,4	2,4	3,0
Pollution atmosphérique	11,1	12,8	3,1	3,1	5,1	5,9	2,4	2,4	3,7	3,7
Effet de serre	14,5	37,0	5,8	14,8	4,2	10,9	2,8	7,2	11,6	29,6
Congestion	35,3	40,7	8,1	9,4	4,2	4,9	2,5	2,9	11,8	13,6
<b>TOTAL</b>	<b>117,9</b>	<b>157,1</b>	<b>37,3</b>	<b>50,7</b>	<b>31,0</b>	<b>42,3</b>	<b>16,1</b>	<b>22,4</b>	<b>29,6</b>	<b>50,1</b>

	Rail électrique urbain		Rail électrique interurbain		Rail gazole urbain		Rail gazole interurbain	
	centimes par voy.-km		centimes par voy.-km		centimes par voy.-km		centimes par voy.-km	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010	1997	2010
Insécurité	1,5	1,7	1,5	1,7	1,5	1,7	1,5	1,7
Bruit	6,6	8,1	1,7	2,0	6,6	8,1	1,7	2,0
Pollution atmosphérique	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	4,9	4,9	4,9
Effet de serre	0,0	0,0	0,0	0,0	8,7	22,1	8,7	22,1
Congestion	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
<b>TOTAL</b>	<b>8,1</b>	<b>9,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>21,6</b>	<b>36,9</b>	<b>16,7</b>	<b>30,8</b>

La catégorie « Rail gazole interurbain » regroupe un ensemble de trains aux taux d'occupation très différents, des trains intercités aux trains en milieu rural. Le coût externe d'un voyageur-kilomètre dans un train gazole intercités est donc inférieur à la moyenne indiquée pour la catégorie « Rail gazole interurbain ».

Source : Annales 1997 de la Direction de la stratégie de la S.N.C.F.

## 2. Coûts externes unitaires fret en 1997 et en 2010 en centimes 1997

	Rail électrique fret		Rail gazole fret		Avion fret		Voie d'eau fret		Poids lourd rase campagne		Poids lourd rase campagne	
	centimes par tk		centimes par tk		centimes par tk		centimes par tk		centimes par tk		centimes par tk	
	1997	2010	1997	2010	1997	2010	1997	2010	1997	2010	1997	2010
Insécurité	0,7	0,8	0,7	0,8	nd	nd	nd	nd	4,9	5,7	74,0	85,3
Bruit	3,8	4,6	3,8	4,6	13,2	16,2	nd	nd	4,2	5,1	62,5	76,9
Pollution atmosphérique	0,0	0,0	1,9	1,9	19,2	19,2	3,1	3,1	3,6	3,6	53,8	53,8
Effet de serre	0,0	0,0	3,9	10,1	59,6	152,5	2,2	5,7	3,5	9,0	52,8	135,3
Congestion	nd	nd	nd	nd	59,1	68,1	nd	nd	3,9	4,5	59,2	68,2
<b>TOTAL</b>	<b>4,5</b>	<b>5,4</b>	<b>10,3</b>	<b>17,5</b>	<b>151,1</b>	<b>256,1</b>	<b>5,3</b>	<b>8,8</b>	<b>20,2</b>	<b>28,0</b>	<b>302,4</b>	<b>419,5</b>

Dans ce tableau, le tonnage moyen sous-jacent à un poids lourd est de 15 tonnes utiles, soit le chargement utile moyen d'un poids lourd en concurrence avec le chemin de fer. La dernière colonne de ce tableau indique les coûts externes d'un poids lourd moyen ainsi défini.

Source : Annales 1997 de la Direction de la stratégie de la S.N.C.F.

### **Annexe VIII : Une information voyageurs partielle**

L'Opraf a obligé les compagnies concessionnaires regroupées au sein de l'Association of Train Operating Companies (Atoc) à créer un centre national de renseignements par téléphone avec l'équivalent d'un numéro vert français, le 0345 484 950. Nous l'avons testé le vendredi 26 février.

Un bon point, à chaque fois l'opérateur décroche au bout de quelques secondes.

*LVDR.* \* Je voudrais un aller simple de Londres à Birmingham, le lundi 1<sup>er</sup> mars pour arriver aux alentours de midi.

**Réponse.** Vous avez un départ à 10 h 15 et vous arrivez à 11 h 30.

*LVDR.* De quelle gare dois-je partir ?

**R.** Londres-Euston.

*LVDR* Avec quelle compagnie ?

**R.** Virgin.

*LVDR* Quel est le prix d'un billet standard [*l'équivalent de la 2<sup>e</sup> classe en France*] ?

**R.** 25,90 livres [*250 francs*].

*LVDR* Puis-je le réserver ?

**R.** Pour réserver il vous faut appeler le numéro suivant : 08457 222 333. Au revoir.

Seul le train de la compagnie Virgin nous a été communiqué, alors que trois exploitants ont aujourd'hui des services qui font la liaison Londres-Birmingham : Virgin, la Chiltern Railways et Silverlink. Nous avons donc rappelé le centre de renseignements au bout de quelques minutes et posé la même question. Nous avons obtenu des informations différentes.

**R.** Départ de Londres-Euston à 9 h 54. Arrivée à Birmingham à 12 h 09.

*LVDR* Avec quelle compagnie ?

**R.** Silverlink.

*LVDR* Quel est le prix du voyage ?

**R.** 19,30 livres [*190 francs*].

Troisième essai, à la même question, l'opérateur nous donne les mêmes informations qu'au premier appel et précise que si l'on réserve un billet Virgin trois jours à l'avance, le prix de l'aller

simple Londres-Birmingham ne coûtera que 7 livres [70 francs]. Un renseignement fort utile qui ne nous avait pas été communiqué lors de notre premier appel.

Nous avons ensuite appelé la Chiltern Railways. Cette compagnie assure un service entre la gare de Londres-Marylebone et Birmingham aux mêmes heures. Elle proposait un départ à 9 h 45 et une arrivée à 11 h 54, au tarif de 20 livres [200 francs] pour un aller simple. A aucun moment, les opérateurs du centre téléphonique ne nous ont renseigné sur cette compagnie.

---

\* **LVDR** : La Vie du Rail

Source : *La Vie du Rail*, 13 mars 1999.

**Annexe IX :  
Evolution des effectifs**

	1990	1995	1997	1998
<b>ALLEMAGNE</b>	<b>Deutsche Bundesbahn</b> 246 294	336 042	288 768	268 273
	<b>Reichsbahn</b> 235 975			
<b>AUTRICHE</b>	72 500	61 274	55 923	-
<b>BELGIQUE</b>	66 700	41 981	40 172	40 019
<b>DANEMARK</b>	22 100	15 745	11 145	10 922
<b>ESPAGNE</b>	49 700	38 958	36 382	34 940
<b>FINLANDE</b>	20 200	17 320	16 690	16 487
<b>FRANCE</b>	200 270	179 180	174 220	172 690
<b>GRECE</b>	13 324	12 510	11 758	11 966
<b>ITALIE</b>	200 400	129 839	119 661	-
<b>LUXEMBOURG</b>	3 500	3 224	3 079	-
<b>PAYS-BAS</b>	26 900	26 561	23 446-	-
<b>PORTUGAL</b>	22 004	13 890	13 024	-
<b>ROYAUME-UNI</b>	135 321	90 165	-	-
<b>SUEDE</b>	20 816	14 217	12 072	-

Source : UIC et Postes d'expansion économique