



PARLEMENT EUROPEEN  
DIRECTION GENERALE  
DES ETUDES

DOSSIERS D'ETUDES ET DE DOCUMENTATION

**LA POLITIQUE FERROVIAIRE  
DE LA COMMUNAUTE —  
SELECTION DE  
DOCUMENTS DE TRAVAIL**

Politique régionale  
et transports  
Série n°

**26**

---

Janvier 1992

DOSSIERS D'ÉTUDES ET DE DOCUMENTATION

**LA POLITIQUE FERROVIAIRE  
DE LA COMMUNAUTE —  
SELECTION DE  
DOCUMENTS DE TRAVAIL**

**Also published in the same series:**

	<u>Language</u>
No 1: <b>Beschluss des Deutschen Bundestages zur europäischen Verkehrspolitik</b> <u>June 1975</u>	DE
No 6: <b>Effects of the crisis on the proportion of traffic taken by different forms of transport</b> One volume only <u>January 1977</u>	EN, FR
No 8: <b>Agreement between certain maritime authorities on the maintenance of standards on merchant ships</b> One volume only <u>May 1978</u>	EN, FR
No 9: <b>Probleme des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs in der Region Aachen-Hasselt-Lüttich-Maastricht</b> <u>März 1979</u>	DE
No 10: <b>Convention on the Navigation of the Rhine, signed at Mannheim</b> <u>May 1979</u>	DE, FR, EN, IT, NE
No 11: <b>Development of the regional imbalance in the European Community 1970-1977</b> <u>June 1980</u>	DE, EN, NE
No 12: <b>Krisens påvirkning af industriens arbejdspladser i Fællesskabers regioner</b> <u>Marts 1983</u>	DK
No 13: <b>Memorandum of understanding on Port State Control</b> <u>September 1984</u>	EN,FR
No 14: <b>Transport as a bottleneck to economic growth in Ireland</b> <u>April 1986</u>	EN
No 15: <b>The Principle of "Additionality" in regard to the European Regional Development Fund (ERDF) and its application in some Member States</b> <u>May 1987</u>	EN
No 16: <b>The Community Policy on Transport Infrastructures</b> <u>March 1991</u>	PO, EN, FR, DE
No 17: <b>The Regional Impact of Community Policies</b> <u>July 1991</u>	EN, FR, DE, IT, ES, PO, EL

- No 18: **The Impact of 1992 and Associated Legislation in the less-favoured Regions**  
July 1991 EN, FR, DE, IT, ES, PO, EL
- No 19: **A New Strategy for Social and Economic Cohesion after 1992**  
October 1991 ALL
- No 20: **Competition Policy and the Regions**  
October 1991 EN, FR, DE, IT, ES
- No 21: **The Judgement of the Court of Justice of the European Communities in Case 13/83 and the Development of the Common Transport Policy**  
November 1991 EN, PO
- No 22: **The Cost of Inadequate Transport Infrastructure in Europe**  
November 1991 EN
- No 23: **Technology Policy and the Regions**  
November 1991 EN
- No 24: **Diagnostic des performances des trains de passagers en Europe**  
Novembre 1991 FR, PO
- No 25: **Aviation policy - Selection of working documents**  
December 1991 EN

DOSSIERS D'ETUDE ET DE DOCUMENTATION

LA POLITIQUE FERROVIAIRE DE LA COMMUNAUTE

SELECTION DE DOCUMENTS DE TRAVAIL

1. Note sur le réseau européen de trains à grande vitesse - Problèmes d'organisation et modes de financement - Le cas portugais ..... 1
2. La politique ferroviaire commune ..... 21
3. La privatisation des chemins de fer au Japon ..... 31

Editeur:        PARLEMENT EUROPEEN  
                  DIRECTION GENERALE DES ETUDES  
                  L-2929 LUXEMBOURG

Responsable: João SANT'ANNA  
                  Division du Marché Intérieur

Ces documents ne traduisent pas les points de vue du Parlement européen, représentant seulement ceux du responsable.

Janvier 1992

**DIRECTION GENERALE DES ETUDES**  
**- Marché intérieur -**

**Note sur le réseau européen de trains à grande vitesse**  
**Problèmes d'organisation et modes de financement**  
**Le cas portugais**

Luxembourg, le 19 novembre 1991

## 1. Les infrastructures de transport dans le cadre du marché intérieur

### 1.1. La croissance du trafic de personnes et de marchandises

Au cours des dix dernières années, le trafic communautaire lié au transport des marchandises s'est accru en moyenne de 2,5 % par an tandis que le volume du transport des voyageurs croissait, lui, de quelque 3,1 % par an. Cette augmentation spectaculaire ne s'est pas accompagnée d'un accroissement générale des investissements dans les infrastructures de transport.

Pour bien comprendre les problèmes auxquels la Communauté doit faire face en matière d'infrastructures de transport, il nous faut prendre en compte non seulement la situation actuelle concernant le trafic international, mais surtout les prévisions relatives aux effets de la réalisation du marché intérieur.

L'élimination de toutes les frontières qui entravent encore la libre circulation des personnes et des marchandises engendrera certainement une augmentation substantielle du volume des transports. Rien qu'en extrapolant, à partir des taux de croissance du transport enregistrés entre 1975 et 1988, soit un taux de 2,5 % par an, on obtient, à l'aube du nouveau millénaire, un volume des transports supérieur de 34 % à celui de 1988 et presque double de celui de 1975.

Or, les prévisions les plus optimistes quant à la croissance économique de la Communauté qui doit résulter de la réalisation du marché intérieur, indiquent une croissance annuelle nettement supérieure à 2,5 %. Ainsi paraît-il inutile de trouver davantage de justifications aux conclusions tirées par tous les instituts spécialisés, selon lesquelles le déséquilibre actuellement constaté entre le volume des investissements en matière d'infrastructures de transport et celui du transport des personnes et des marchandises risquera certainement de compromettre le fonctionnement normal de l'économie européenne et pourra empêcher la réalisation complète des objectifs poursuivis au niveau communautaire.

### La Communauté à la suite de ses élargissements successifs

Les raisons de s'alarmer sont d'autant plus grandes que l'objectif annoncé de la réalisation du grand marché intérieur, accompagnée d'une libéralisation concomitante de la circulation des personnes et des marchandises, suppose l'existence d'un réseau de transports approprié qui couvre l'intégralité du territoire communautaire. Cet objectif est aujourd'hui d'autant plus difficile à atteindre à une époque où, avec les élargissements successifs de la Communauté au départ de son noyau originel de pays du centre et du nord de l'Europe, de nouveaux problèmes spécifiques ont surgi sur le plan des infrastructures, qu'il convient de résoudre.

Aux obstacles naturels qui entravaient déjà le trafic intracommunautaire (comme, par exemple, la chaîne des Alpes), sont venus s'en ajouter d'autres, au moins aussi importants, dans la mesure où le caractère notablement insulaire et maritime de l'Europe des Douze s'est aussitôt accentué. Non seulement le premier élargissement aux îles Britanniques et au Danemark, mais également l'élargissement à la Grèce, à l'Espagne et au

Portugal ont mis en évidence l'existence d'une série de problèmes de liaison entre les réseaux nationaux des nouveaux Etats membres et ceux des Etats de l'Europe des Six: le Pas-de-Calais dans la Manche, le canal St-Georges en mer d'Irlande, le détroit du Grand Belt, les Pyrénées, le caractère insulaire marqué de la Grèce et sa position "séparée" du reste du territoire de la Communauté en constituent de bons exemples.

A cela s'ajoute que certains des nouveaux Etats membres présentaient déjà des lacunes considérables en ce qui concerne leurs propres réseaux d'infrastructures de transport et leurs relations internationales. Et que la situation économique de certains de ces pays ne leur permet pas, à court ou à moyen terme, de faire face à l'insuffisance notable des investissements nécessaires pour éliminer ou réduire les handicaps économiques qui sont les leurs, du fait de leur périphéricité par rapport aux grands pôles de développement industriel du centre de l'Europe. Tous ces facteurs démontrent bien à quel point il est important pour la Communauté de mettre tout en oeuvre pour stimuler et renforcer l'action des Etats membres dans ce domaine.

Aux aspects évoqués plus haut, on peut encore en ajouter un autre, lié celui-ci, à la relance de la démocratie dans les pays d'Europe de l'Est. L'interaction attendue entre les économies de ces pays et celle des pays occidentaux laisse prévoir une augmentation annuelle des exportations vers les premiers de l'ordre de 4,7 % et une augmentation annuelle des importations en provenance de l'Est de l'ordre de 3,8 % d'ici l'an 2 000, ce qui se traduira par une augmentation des flux dans les deux sens de plus de 50 % au cours de la prochaine décennie. Ces accroissements des échanges commerciaux occasionneront de nouveaux problèmes encore en ce qui concerne les infrastructures de transport le long des axes Est-Ouest, qui ont été à ce point négligés, pendant 40 ans, du fait des conditions politiques qui régnaient à l'époque.

### 1.2. L'évolution des investissements en infrastructures

Selon des études produites par la CMT, l'ensemble des investissements des pays européens dans ce domaine sont passés entre 1975 et 1984 de quelque 1,5% à 0,9% du produit intérieur brut. Selon la même source, les investissements européens opérés dans les infrastructures auront, entre 1975 et 1984, diminué, à cours constants, de quelque 22%.

### 1.3. Les coûts de l'absence d'un réseau d'infrastructures à la hauteur des besoins

Dans une étude menée pour le compte du Parlement européen, un consortium européen de consultants s'est donné pour but de tenter de quantifier les coûts économiques pour l'Europe des lacunes que présentent actuellement les systèmes européens d'infrastructures de transport. Il s'agissait essentiellement de quantifier les retards et les pertes de temps occasionnés par les encombrements, par la faiblesse des performances et par la présence de solutions de continuité dans les réseaux européens d'infrastructures de transport. Bien que partiels, les résultats de ces études indiquent des coûts qui peuvent être évalués annuellement à quelque 10 % du budget communautaire. Et elles ne prennent en compte que le trafic actuel et les seuls réseaux existants avec toutes leurs lacunes.



L'achèvement du marché intérieur et le flux croissant des personnes et des marchandises aura, à n'en point douter, des effets fort négatifs sur ces chiffres, déjà impressionnants aujourd'hui, si la Communauté et les Etats membres ne déploient pas des efforts importants pour améliorer les infrastructures du transport transeuropéen.

## 2. Les problèmes spécifiques du réseau européen de trains à grande vitesse

### 2.1. Les propositions de la Communauté européenne des chemins de fer

En janvier 1989, la Communauté européenne des chemins de fer, qui regroupe les douze compagnies communautaires et les compagnies autrichienne et suisse, a présenté au public une proposition intégrée de développement d'un réseau européen d'infrastructures pour les trains à grande vitesse.

Trois phases distinctes sont prévues, ponctuées chacune par des projets qui doivent se concrétiser en 1995, en 2005 et en 2020. La première de ces phases inclurait l'exécution des projets nationaux qui en sont déjà à un état avancé de développement ou d'examen et touchent de près ou de loin les réseaux français et allemand de trains à grande vitesse, ainsi que l'exploitation du tunnel sous la Manche. Pour le Portugal, il faut signaler que relève de ce projet la construction d'une nouvelle ligne de trains à grande vitesse reliant Lisbonne à la nouvelle ligne espagnole entre Madrid et Séville.

### 2.2. La proposition de plan directeur pour le réseau européen de chemins de fer

Entre-temps, en février 1991, la Commission a soumis au Conseil une communication relative au réseau européen de trains à grande vitesse. Cette communication se fondait sur les travaux réalisés par une série de représentants des administrations nationales, de la Communauté des chemins de fer et des constructeurs de matériel ferroviaire, qui concluaient en faisant les recommandations suivantes :

- adoption d'un plan directeur pour les trains à grande vitesse,
- exécution prioritaire de certaines liaisons clés nécessaires à la création d'une ébauche de réseau européen (parmi ces liaisons figurait celle entre le Portugal et l'Espagne),
- évaluation de l'impact socio-économique du réseau sur le marché des transports et le développement de la Communauté compte tenu, notamment, du changement d'écartement dans la péninsule ibérique,
- évaluation des incidences sur l'environnement,
- garantie de la compatibilité technique entre les divers systèmes de TGV et promotion de la coopération entre les chemins de fer et l'industrie de production du matériel ferroviaire,
- solution du problème du financement des liaisons clés et des autres points délicats du réseau.

Dans le cas spécifique du Portugal, les études devront envisager les options politiques et financières nécessaires pour intégrer comme il convient notre pays au réseau européen de trains à grande vitesse, mais également accorder l'attention voulue au problème plus vaste de l'amélioration du réseau traditionnel des chemins de fer.

### 2.3. Problèmes d'organisation restant à résoudre

#### 2.3.1. Un nouveau mode de transport

Lorsque - une première sur le continent européen - la première ligne de chemins de fer à grande vitesse (TGV) fut mise en exploitation entre Paris et Lyon, rares furent les observateurs qui se soient rendu compte de ce qu'un nouveau mode de transport était né.

Cela restait un train, il circulait sur des rails, il utilisait le même écartement, les mêmes systèmes d'alimentation électrique et pouvait donc emprunter aussi les trajets traditionnels. Mais il obéissait à une logique d'exploitation radicalement différente de celle des trains traditionnels.

Pour fonder notre propos, quelques considérations.

Le TGV est un nouveau mode de transport.

Le TGV est un mode de transport interurbain de passagers.

Le TGV est un mode de transport surtout transnational.

Le TGV exige une nouvelle infrastructure.

#### Un nouveau mode de transport

Comme nous l'avons dit plus haut, s'il reste un train, le TGV se déplace beaucoup plus rapidement. Mais la rapidité n'est qu'un élément de la nouvelle logique de ce système de transport qui se distingue, non seulement par sa vitesse, mais également par sa cadence, par sa capacité et par son prix.

#### La rapidité

Le TGV se déplace à une vitesse commerciale qui, aujourd'hui en France, tourne autour de 250 à 300 km/h. Au cours d'essais, la rame TGV Atlantique de la SNCF a dépassé les 510 km/h, selon les responsables et les invités, dans des conditions parfaites de confort et de sécurité.

De telles vitesses permettent des temps de parcours qui placent le TGV en concurrence directe avec l'avion sur des trajets moyens. Cette concurrence peut s'étendre à des trajets allant de 600 à 1.000 km, voire à 1.200 km la nuit.

Evidemment, ces performances sont fonction du nombre d'arrêts opérés. Sur une liaison effectuée à 250 km/h, chaque arrêt serait de quelque 10 minutes dans les gares intermédiaires et de 30 minutes dans les gares du centre des grandes villes.

Une autre caractéristique du réseau des trains à grande vitesse est ainsi qu'il faut éviter les pénétrations dans les grandes villes. En effet, dans celles-ci, la circulation ferroviaire ne peut se faire que sur les voies traditionnelles ou dans des tunnels, et donc à vitesse réduite. Les TGV doivent donc pouvoir contourner les grandes villes à grande vitesse. En France, les parcours de contournement de Paris et de Lyon sont en construction et ceux relatifs à Marseille et à Lille sont à l'étude. Il faut noter qu'en ce qui concerne Paris, si un contournement est aujourd'hui en construction, il est également procédé actuellement à la réalisation d'une liaison souterraine entre la gare du Nord et la gare de Lyon.

### La cadence

Les expériences menées actuellement concernant le TGV indiquent que l'exploitation de ce nouveau mode de transport est d'autant plus rentable que la cadence d'exploitation est rapide. Sur la liaison Paris-Lyon, les TGV se succèdent, aux heures de pointe, à une cadence de moins d'une demi-heure.

La mise en service des liaisons TGV permet ainsi une "régionalisation" de la ligne traditionnelle qui subsiste parallèlement à la ligne TGV et son décongestionnement. Dans les faits, la coexistence des deux types de trafic sur la même infrastructure (TGV, fût-ce à des vitesses de l'ordre de 200 km/h, et trains lents de type régional ou trains de marchandises) entraîne inévitablement des retards ou des ralentissements. En revanche, le transfert des TGV sur une infrastructure nouvelle autorise une amélioration sensible des performances des trains traditionnels : amélioration de la ponctualité, accroissement des cadences, diminution des temps de parcours.

### La capacité

Au plan de la capacité également, le TGV se distingue particulièrement du chemin de fer traditionnel. Alors que la capacité d'un train traditionnel intercity, du moins en Europe centrale, est de jusqu'à 1.000 passagers, celle du TGV est sensiblement inférieure ; elle tourne autour des 400 à 500 passagers. Là aussi la vitesse s'impose, et notamment la vitesse d'embarquement et de débarquement des passagers, pour augmenter les cadences.

### Le réseau d'infrastructures

Comme nous l'avons vu plus haut, dans le cas du TGV français, du TGV allemand (ICE) et du TGV italien (Pendolino), les rames à grande vitesse utilisent le même écartement, exigent des voies de même gabarit, sont alimentées par le même type de courant. Elles peuvent ainsi emprunter les lignes conventionnelles, en y circulant aux vitesses qu'autorisent l'infrastructure et l'exploitation commerciale de la ligne. Il faut signaler en passant qu'il n'en est pas de même pour le Shinkansen japonais qui utilise l'écartement normal, alors que sur les lignes traditionnelles des JR (Japanese Railways), l'écartement est plus étroit.

Ainsi est-il fréquent de faire la distinction en Europe, et le plan directeur de la Communauté le prévoit, entre les LGV (lignes à grande vitesse) étudiées pour soutenir des vitesses de l'ordre de 250 à 300 km/h, entièrement nouvelles, construites spécifiquement pour les trains à grande vitesse, les lignes aménagées pour la grande vitesse qui permettent des vitesses de 200 km/h et, enfin, les lignes de raccordement destinées à assurer l'exploitation et la pénétration des TGV sur le réseau traditionnel.

Il n'y a cependant pareille compatibilité entre les TGV et les trains traditionnels qu'en aval et non en amont. C'est-à-dire que, si un TGV peut utiliser le réseau traditionnel comme n'importe quel autre train, le train traditionnel ne peut pas circuler sur une LGV. Et s'il ne peut le faire, ce n'est pas seulement parce que ses performances sont inférieures en matière de vitesse, ce qui compromettrait les cadences des TGV, mais également parce qu'il y a des différences techniques fondamentales entre les systèmes de contrôle et de commande des TGV et les systèmes de signalisation des trains traditionnels.

En réalité, le système de signalisation verticale placé tout au long de la ligne, utilisé pour les trains traditionnels, ne peut pas être utilisé pour les TGV, qui dépendent d'un système distinct de communication entre la voie et le train, appelé système de contrôle-commande. L'utilisation d'une même ligne à grande vitesse par le train traditionnel et par le TGV n'est donc possible que si les deux types de signalisation coexistent.

Il est peut-être intéressant de mentionner dans ce contexte les différences qui existent entre les réseaux à grande vitesse existant en France, en Allemagne et au Japon.

En France, la solution qui a été retenue est celle de la construction de lignes à grande vitesse utilisables par les seuls trains à grande vitesse, qui circulent à des cadences rapides, sur de longs parcours, à des vitesses supérieures à 250 km, et utilisent le réseau traditionnel ou les lignes aménagées pour pénétrer jusqu'aux petites gares de province. Ainsi en est-il de la ligne Paris-Lyon comme de la ligne Paris-Tours où ne circulent que les TGV. Curieusement, la construction de ces lignes a été conçue pour des trajets entre des villes parmi les plus importantes de France, capables donc d'assurer le trafic nécessaire pour permettre de rentabiliser économiquement les équipements grâce à une exploitation intensive des TGV. En effet, Lyon et Tours comptent parmi les plus grandes villes de France. Et la vitesse commerciale obtenue entre Paris et Tours permet de considérer le trafic entre ces deux villes comme un trafic quasi suburbain.

En République fédérale d'Allemagne, au contraire, la solution choisie a été de construire de nouvelles lignes à grande vitesse mais qui puissent en général être empruntées par le train traditionnel. En outre, ces lignes sont également empruntées par les trains de marchandises, surtout la nuit. En conséquence, la vitesse de pointe des TGV allemands n'est que de l'ordre de 250 km/h et les vitesses commerciales se retrouvent substantiellement réduites. Par ailleurs, la BundesBahn elle-même reconnaît la difficulté d'augmenter tant les cadences que les performances, du fait de la saturation des horaires et du caractère mixte du trafic qui circule sur les nouvelles voies. Ce choix n'a rien d'étrange si l'on considère les différences qui existent entre les deux pays tant en ce qui concerne la distance qui sépare les grandes agglomérations qu'en ce qui concerne les

performances du réseau traditionnel en matière de transport de marchandises (en France, la SNCF transporte déjà des marchandises, sur son réseau traditionnel, à des vitesses de l'ordre de 160 km/h ; curieusement, la France met cependant en service des convois TGV-postes qui circulent sur ses LGV).

Pour le Japon, le cas est encore différent. Comme nous l'avons vu, le réseau de trains à grande vitesse, conçu pour le seul trafic des passagers, est totalement distinct du réseau traditionnel qui utilise une voie étroite. Ne circulent sur ce réseau que les Shinkansen, le trafic de pénétration étant par définition exclu. La politique adoptée par les pouvoirs publics japonais a été résolument de développer largement le réseau de trains à grande vitesse. L'objectif à atteindre était le suivant : "aucune gare du réseau traditionnel sans liaison directe avec une gare Shinkansen d'une durée supérieure à une heure". Par ailleurs, cette séparation physique entre les deux réseaux s'est traduite par une séparation juridique, lors du démembrement (privatisation) des Japanese National Railways. L'exploitation du réseau des Shinkansen est confiée à une entreprise distincte des autres.

L'effort financier occasionné par cette politique a eu d'ailleurs des conséquences non négligeables sur la situation catastrophique à laquelle les JNR ont été confrontés en 1987 et qui a conduit à leur liquidation, ou mieux, à leur assainissement ; nous le verrons par la suite.

\*  
\* \*

Nous voilà donc face à un nouveau système de transport qui a pour vocation particulière le transport des passagers (il semble en effet peu important de faire circuler les marchandises à des vitesses de 160 ou de 200 km/h quand on sait que les problèmes de traitement du fret aux points de destination ramènent les vitesses commerciales à un peu plus de 40 km/h) ; l'expérience d'ores et déjà acquise permet de conclure que le réseau européen d'infrastructures du TGV devra répondre aux critères suivants :

- il devra relier des villes présentant une densité de population suffisante pour générer les trafics interurbains auxquels ce moyen de transport est destiné en priorité ;
- il faudra éviter au maximum les arrêts de manière à ne pas reperdre les gains de temps qu'autorise la grande vitesse.

Apparaissent comme les réseaux d'exploitation les plus rentables selon ces critères, ceux qui relient des agglomérations importantes distantes de 300 à 600 km pour les trajets effectués de jour et de 1.000 à 1.200 km pour les parcours effectués de nuit.

#### Le TGV dans la péninsule ibérique et le problème de l'écartement

Le problème de la différence d'écartement entre la péninsule et les autres pays européens voisins est un problème qu'il faut aborder sans détours.

Pendant des décennies, les liaisons internationales avec l'Europe se sont faites au prix du transbordement des personnes et des marchandises aux frontières pyrénéennes. Il fallut attendre 1951 pour que soit installé par la Transfesa aux postes frontières d'Irun et de Cerbèra un système de changement des axes (boggies) sur certains wagons.

Quant au transport des passagers, ce ne fut qu'en 1969 qu'il fut possible d'introduire des services directs, sans transbordement, sur les liaisons internationales Barcelone-Genève et Paris-Madrid, grâce aux convois Talgo munis de bogies adaptables en mouvement. Cependant, il est évident qu'aucune de ces solutions techniques n'est compatible avec la grande vitesse et que l'introduction du TGV dans la péninsule devra passer par l'adoption de l'écartement européen, ce qui posera un nouveau problème d'interconnexion entre les réseaux TGV et les réseaux nationaux du Portugal et de l'Espagne. S'il semble exclu d'emblée de vouloir faire emprunter au trafic de pénétration des TGV le réseau traditionnel (ce qui se fait par exemple à la SNCF), il semble relativement plus onéreux de résoudre le problème de la pénétration dans les stations urbaines, car il faudrait alors construire ces accès à partir de rien. Il faut rappeler que, par exemple en France, le TGV pénètre dans les gares centrales et ne les quitte qu'en utilisant la ligne traditionnelle pour n'emprunter la LGV qu'en dehors du périmètre urbain.

Il apparaît ainsi que la construction de liaisons à grande vitesse, et notamment des liaisons Lisbonne-Porto-Madrid-Barcelone, dotées de l'écartement européen, se fera parallèlement au maintien des réseaux traditionnels des deux pays, ce qui nous posera certains problèmes spécifiques d'interconnexion des réseaux, d'autant plus que le plan espagnol de conversion totale (ou même partielle) de l'écartement semble pour le moins "gelé" actuellement.

#### LES PROPOSITIONS CONCERNANT LE RESEAU PORTUGAIS A GRANDE VITESSE

##### a) Le réseau en "PI" couché

Le réseau en "PI" couché prévoyait une liaison Lisbonne-Porto avec deux sorties vers l'Europe, l'une d'elles reliant Lisbonne à Madrid et l'autre desservant directement la pénétration du trafic de l'axe industriel nord Aveiro-Porto-Braga en direction de l'Europe via Valladolid sans passer par Madrid.

##### b) Le réseau en "T" ou en "Y" couché

Actuellement, vu les coûts élevés qu'impliquerait la construction du réseau à grande vitesse, le choix portugais semble aller au réseau en "T" reliant Lisbonne et Porto à la capitale espagnole.

Nous aurons ainsi, dans le meilleur des cas, et à supposer qu'au niveau de la planification et du financement, tous les doutes pourront être levés, une ligne à grande vitesse qui reliera les deux principales villes de notre pays (Lisbonne et Porto) à Madrid et à Barcelone puis se prolongera par la LGV

jusqu'à Marseille pour enfin se raccorder à la nouvelle ligne française du TGV Méditerranée.

La nécessité d'éviter des arrêts fréquents, que nous avons évoquée plus haut, et l'incompatibilité entre l'écartement de la LGV et celui des lignes traditionnelles inciteraient plutôt à retenir une solution permettant aux futurs trains à grande vitesse ibériques d'offrir de véritables services de "va-et-vient" interurbains entre les grandes villes de la péninsule, de (rares) arrêts intermédiaires restant prévus pour assurer l'interconnexion avec les réseaux traditionnels à écartement large.

Il est important de mener rapidement les études préparatoires nécessaires sur les trafics actuels et potentiels de passagers entre ces agglomérations et de pondérer l'évaluation de la rentabilité collective et de la rentabilité financière de ces projets.

A un moment où de telles études n'en sont pas encore à un stade suffisamment avancé et où l'encadrement financier, national et communautaire, n'est pas encore un fait acquis, il pourra paraître hardi de se prononcer ici avec trop d'assurance. Cependant, nous ne pouvons laisser de vous soumettre quelques considérations préalables, avec toute la réserve qui s'impose.

1re donnée : quid du plan espagnol de conversion de l'écartement ?

Les informations dont nous disposons indiquent que le gouvernement espagnol serait nettement moins disposé à mettre à exécution la décision prise il y a deux ans de convertir intégralement l'écartement du réseau de la RENFE. L'irréalisme des prévisions financières aura en l'occurrence entraîné un changement de la politique concernant la largeur des voies. Sans doute ne sera-t-il pas trop hasardeux de prévoir que seules certaines lignes principales d'interconnexion avec le réseau à grande vitesse seront converties. Dans ce domaine, le Portugal doit à coup sûr s'en remettre à la décision espagnole et il est indispensable de clarifier les choses au niveau politique.

2e donnée : l'introduction au Portugal de trains à grande vitesse dotés de l'écartement européen, ne peut avoir pour effet de créer deux réseaux ferroviaires indépendants pour ainsi dire "côte à côte".

Au point où en sont actuellement les techniques, nous l'avons vu, les trains traditionnels ne peuvent circuler sur les lignes à grande vitesse (LGV) caractéristiques - c'est-à-dire construites expressément pour des vitesses de l'ordre de 300 km/h, comme il en existe par exemple en France -. Et cela, non seulement pour des raisons de performance, mais également pour des questions techniques liées aux systèmes de contrôle-commande. La coexistence des deux types de trafic implique le dédoublement des systèmes de signalisation, mais permet de rentabiliser leur exploitation, fût-ce au prix d'une réduction des vitesses commerciales offertes.

Des études économiques minutieuses devront être menées pour déterminer laquelle des options possibles sera la plus adaptée au cas portugais, notamment pour la liaison vers Madrid. Il faudra, pour rentabiliser cette

ligne, dûment peser les choses. Les trois métropoles (Lisbonne, Porto et Madrid) seront-elles en mesure de générer le trafic nécessaire ? D'autant que les arrêts intermédiaires propres à rentabiliser l'exploitation ne peuvent en théorie être trop nombreux (ce qui réduirait les performances) et qu'en pratique, ils paraissent présenter peu d'intérêt sur le plan économique (entre Lisbonne et Madrid, les villes les plus importantes sont Badajoz et Cáceres).

Il ne faut pas oublier que les TGV peuvent également circuler sur les lignes aménagées (utilisables aussi par les trains traditionnels) à des vitesses qui ne sont limitées que par les caractéristiques de ces lignes. Dans le cas du TGV Atlantique en France, le TGV va de Paris à Tours sur la ligne LGV totalement nouvelle à des vitesses supérieures à 300 km/h, entre Tours et Bordeaux sur une ligne aménagée, qu'il partage avec les trains traditionnels, il atteint des vitesses allant de 160 à 220 km/h, et de Bordeaux à Irun en Espagne, les vitesses atteintes sont inférieures, selon les possibilités de la ligne. Dans le cas allemand, cette coexistence est même la règle.

3e donnée : l'introduction de la grande vitesse au Portugal ne doit pas être considérée seulement en rapport avec le reste du réseau européen, mais également en fonction des améliorations qui sont nécessaires pour certaines liaisons nationales (Lisbonne-Porto-Faro).

D'aucuns ont vu dans le TGV, avec la logique d'exploitation qui le caractérise, un "train qui circule dans un tunnel à ciel ouvert". Le problème de l'interconnexion avec le réseau traditionnel à voie large mérite la plus grande attention parce que, comme nous l'avons vu, les arrêts ne sauraient être trop nombreux.

Le cas de la liaison Lisbonne-Porto est à ce titre révélateur. Avec les rames Alfa, les liaisons actuelles de la CP offrent un temps de parcours de 3 heures/3 heures 1/4, à des vitesses de pointe de l'ordre de 140 km/h sur un parcours qui se distingue par ses nombreux ralentissements, par ses arrêts obligés (Coimbra, par exemple) et par ses retards dus à la saturation de la ligne.

Il paraîtrait, et cela est correct, qu'il est indispensable de quadrupler la ligne existante. Il paraît évident que si cette nouvelle ligne est construite, il faudra adopter l'écartement européen d'autant que le matériel Alfa actuellement utilisé est facilement adaptable, à relativement peu de frais.

La construction d'une nouvelle ligne Lisbonne-Porto dotée d'un écartement européen et capable de supporter des vitesses de l'ordre de 200 à 220 km/h mais aussi de permettre d'autres types de trafic pour ainsi rentabiliser l'exploitation de la ligne est une solution qu'il faut envisager, notamment parce que, sur un parcours comme celui entre Lisbonne et Porto, le temps gagné par un train circulant à des vitesses de pointe de l'ordre de 300 km/h par rapport à un autre circulant à 200 km/h ne serait, compte tenu de ce qu'il est difficile d'éviter un arrêt à Coimbra, que de l'ordre de 10 minutes.



### 3. L'action des instances communautaires dans le domaine des infrastructures de transport

Le problème du financement des infrastructures d'intérêt communautaire et de la suppression des carences que présentent dans ce domaine les réseaux européens des différents modes de transport a toujours été au centre des préoccupations du Parlement européen. Dès le début des années 70, la Commission semble avoir pris conscience de la nécessité d'agir dans ce domaine. On connaît les diverses communications de la Commission sur une action en matière d'infrastructures de transport. En 1976 et en 1979, deux documents généraux ont été présentés sur cette matière. Suite aux débats menés avec le Conseil de ministres, les conceptions que la Commission défendait dans ses communications n'ont abouti qu'à la présentation d'un programme "restreint" sur lequel le Parlement a pris position. Il en est résulté comme conséquence l'inscription de 2 millions d'écus au budget de 1982 et de 15 millions d'écus au budget de 1983. Le Conseil en ayant exprimé le souhait le 10 juin 1982, le programme "restreint" fut suivi d'un programme expérimental, présenté en 1983, pour lequel il était proposé de débloquer 300 millions d'écus sur une base triennale, c'est-à-dire 100 millions d'écus par budget annuel. Quoi qu'il en soit, aucun de ces programmes ne fut adopté par le Conseil de ministres. La Commission, cependant, faisant preuve d'une grande inventivité et d'une ténacité remarquable a encore présenté par la suite des programmes d'action dans le domaine des infrastructures, sans pour autant obtenir de résultat notable.

En 1986, elle présenta une proposition de plan à moyen terme dans le domaine des infrastructures de transport ; dans une perspective générale, elle y exposait les principales lacunes dont, selon elle, souffrait le réseau européen des transports, les formes d'intervention qui s'offraient à la Communauté pour y remédier, les mécanismes de la déclaration d'intérêt communautaire qui devraient permettre à la Communauté d'intervenir et la nature des besoins globaux en investissements liés aux infrastructures. Face à la réticence manifestée par le Conseil pour adopter pareille base juridique, la Commission présenta en 1988 une proposition de plan quinquennal 1988-1992, dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, où elle précisait concrètement quels étaient les projets considérés d'intérêt communautaire qui devaient être financés par la Communauté. Une nouvelle fois confrontée à la résistance du Conseil de ministres en 1989, la Commission reformula sa proposition de plan antérieure (1989-1992), en modifiant, dans le cas concret, les formes d'intervention financière de la Communauté et en concentrant les ressources disponibles sur un nombre plus réduit de projets jugés prioritaires. Cette proposition a été récemment adoptée par le Conseil, donnant ainsi naissance au règlement n° 3359/90 du 20 novembre 1990.

Entre 1986 et 1990, le Conseil a limité son action à l'adoption de simples règlements ad hoc qui ont permis de faire usage des crédits budgétaires prévus pour chaque exercice, en vertu de l'exercice par le Parlement de ses pouvoirs en matière budgétaire en ce qui concerne les dépenses non obligatoires. Il s'agissait d'une action cas par cas, en dehors de toute vision d'avenir, fût-ce à moyen terme, et qui a été toujours été considérée par le Parlement européen comme inefficace face aux problèmes à résoudre et comme politiquement condamnable.

Les moyens juridiques actuellement disponibles pour répondre  
aux besoins en matière d'infrastructures de transport

3.1. Les moyens budgétaires

3.1.1. Le chapitre 58 consacré aux transports

Tout d'abord, le budget communautaire prévoit à son chapitre 58 (aujourd'hui B2-70) consacré à la politique des transports une série de crédits pour le financement des infrastructures dans ce domaine. Ces crédits ont été inscrits au budget au titre des compétences budgétaires du Parlement européen en ce qui concerne les dépenses non obligatoires. La commission des transports et le Parlement européen les ont toujours jugés insuffisants pour répondre aux besoins communautaires dans ce domaine (on trouvera en annexe des tableaux comparatifs élaborés par la Commission sur l'exécution annuelle de ces lignes budgétaires).

Entre-temps, le Conseil de ministres a adopté un règlement relatif à la mise en oeuvre d'un programme d'action dans le domaine de l'infrastructure de transport, en vue de la réalisation du marché intégré des transports de 1992 (règlement n° 3359/90, JO L 326 du 24 novembre 1990).

Le Conseil a accepté d'identifier de grands projets d'infrastructures de transport considérés comme prioritaires en fonction de l'objectif du marché intérieur et de débloquer quelque 240 millions d'écus pour les trois exercices budgétaires au cours duquel le règlement sera en vigueur. L'importance pratique de ce règlement, dont la durée est limitée et qui n'exige qu'un effort financier réduit, doit cependant être considérée en termes politiques. On est enfin parvenu à débloquer le problème au sein du Conseil et les principes politiques ont pu être dégagés qu'il faudra développer et approfondir demain. Ainsi:

- a) il a été reconnu que la réalisation du marché intégré de transport impliquait la réalisation d'un programme d'action de la Communauté visant à assurer le développement harmonieux des infrastructures de transport;
- b) il a été reconnu que la mise en place de liaisons rapides et efficaces entre les diverses régions de la Communauté constituait une condition fondamentale pour le renforcement de la cohésion économique et sociale;
- c) il a été reconnu que le soutien financier de la Communauté pouvait constituer un stimulus essentiel pour la promotion et le lancement de projets d'intérêt communautaire, tout en encourageant l'apport de capitaux privés.

Il nous paraît donc que l'adoption du règlement précité constitue un pas relativement positif, qui laisse bien augurer de l'avenir. Il faut

d'abord voir dans cette initiative du Conseil un élément symptomatique de l'acceptation du principe de la compétence communautaire en ce qui concerne les infrastructures de transport et en tirer les conclusions qui s'imposent.

A souligner par ailleurs, d'une part, le fait que le Conseil ait accepté le principe de la concentration des soutiens financiers de provenances diverses et, d'autre part, que les conditions aient pu être définies qui permettront à certains projets d'infrastructure de bénéficier de l'utilité européenne, laquelle doit attirer sur ces projets l'apport des capitaux privés.

### 3.1.2. LE FEDER

Le FEDER (Fonds européen de développement régional) peut lui aussi en théorie servir effectivement, comme il l'a déjà fait, à financer des projets dans le domaine des infrastructures de transport. Il convient toutefois de rappeler que le règlement du FEDER contient une définition précise des objectifs fondamentaux qui doivent servir de critères pour l'octroi de son concours. Ce Fonds a pour vocation de réduire les disparités qui existent en termes de développement économique entre les différentes régions de la Communauté, en s'intéressant par conséquent surtout aux régions les plus retardées ou en déclin économique. A l'heure actuelle, 55% seulement du territoire de la Communauté peut bénéficier de projets financés par le FEDER. Les statistiques démontrent toutefois que les infrastructures de transport continuent de bénéficier d'un financement important au titre du FEDER dans les pays ou régions qui ont accès à son concours. Par exemple: en Grèce, 24% des investissements du FEDER sont réalisés dans les infrastructures de transport, pour 18% au Portugal, 46% en Espagne, 9,6% en Italie, 39,1% en Irlande, 40,8% en Irlande du Nord et 25% en Corse.

## 3.2. Les moyens non budgétaires

### 3.2.1. Les prêts de la BEI

Les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) constituent les principaux instruments de financement non budgétaire des infrastructures de transport dans la Communauté. Les infrastructures ne représentent cependant pas plus de 7 % de l'ensemble des prêts accordés par la BEI sur ses fonds propres. Les types de projet qui peuvent bénéficier du soutien de la BEI en matière d'infrastructures de transport seraient au nombre de trois:

- . projets liés aux réseaux de transport à l'intérieur de la Communauté;
- . projets liés aux liaisons de ces réseaux avec l'extérieur;
- . projets financés à l'abri des accords de coopération financière entre la Communauté et les pays tiers.

Les critères qui président à la sélection des projets sont des critères d'ordre strictement bancaire liés à la rentabilité des projets en

question, auxquels viennent s'ajouter les critères de leur intérêt communautaire et de leur importance pour le secteur des transports. Les prêts sont octroyés aux taux les plus favorables pratiqués sur le marché des capitaux, ce que permettent le caractère non lucratif de la BEI et son prestige sur les marchés internationaux ; les montants prêtés, limités à 50 % du coût total de l'ouvrage, sont remboursables à long terme (12, 15, voire 20 ans) et des délais supplémentaires de 2 à 5 ans sont parfois accordés.

### 3.2.2. Les prêts CECA

Dans le cadre des mesures d'encouragement à la consommation des produits sidérurgiques fabriqués dans la Communauté, la Commission peut encore accorder des prêts sur les ressources CECA (Communauté européenne du Charbon et de l'Acier). Tel fut notamment le cas pour la construction des nouvelles lignes du TGV Atlantique pour lesquelles la Commission a concédé un prêt de 577 millions de FF ; des mesures analogues sont également à l'étude en ce qui concerne les lignes du TGV-Nord et du TGV espagnol ainsi que les composantes sidérurgiques du Canal Rhin-Main-Danube.

## 4. La nouvelle approche communautaire. Les propositions actuellement à l'examen.

### 4.1. Le programme relatif aux grands réseaux transeuropéens

A la suite des débats sur les réseaux européens d'infrastructures qui avaient eu lieu au Conseil européen en décembre 1989 et en juin 1990, la Commission a présenté récemment une communication au Conseil intitulée "Vers des réseaux transeuropéens - pour un programme communautaire" (COM(90) 585 final).

Ce document prévoit que le Conseil s'engage à mettre en oeuvre un cadre réglementaire adapté à la réalisation d'un ensemble de réseaux vitaux pour le fonctionnement du marché intérieur. Ces réseaux ne se limitent pas aux seules infrastructures de transport; ils concernent également les infrastructures qu'exigent les télécommunications, l'énergie et la formation professionnelle.

Ce cadre réglementaire sera constitué par le programme annexé à la proposition présentée par la Commission, qui implique trois éléments indissociables :

1. la réalisation de projets prioritaires retenus en fonction de leur contribution au bon fonctionnement du marché intérieur et au renforcement de la cohésion économique et sociale;
2. un ensemble de mesures de caractère général destinées à faciliter la conception, la réalisation et l'exploitation des réseaux transeuropéens;

3. un ensemble de mesures de caractère financier destinées à répondre aux besoins en investissements.

#### 4.2. Le programme d'action à mettre en oeuvre dans le domaine des infrastructures après 1993

Entre-temps, la Commission, en présentant son programme de travail pour 1991 dans le domaine des transports, a annoncé qu'elle soumettrait une nouvelle proposition de règlement du Conseil relative à un programme d'action à mettre en oeuvre après 1993, c'est-à-dire une fois clôturé le programme triennal prévu par le règlement n° 3359/90.

Il semble clair que cette nouvelle proposition doit être envisagée dans la perspective plus générale qui est donnée par la proposition relative aux grands réseaux transeuropéens et par le programme d'action auquel elle fait référence. Ce nouveau règlement devra constituer le cadre réglementaire concret qui pourra, dans le domaine des transports, apporter une réponse permanente aux problèmes que posent la planification, l'exécution et le financement des actions communautaires menées en faveur des infrastructures de transport.

### 5. Analyse des nouvelles propositions communautaires

#### 5.1. Reconnaissance des compétences communautaires

Nous ne pouvons que nous féliciter de la nouvelle dynamique politique qui anime une Communauté qui semble reconnaître l'importance d'une action concertée pour la réalisation des grands réseaux d'infrastructure, indispensables au fonctionnement normal d'un espace économique et social en Europe. Ce motif de se réjouir est d'autant plus fondé que le Parlement européen a toujours réclamé, pour la Communauté, un rôle déterminant en cette matière, où l'intervention des Etats membres, inspirée par des considérations d'intérêt national, a empêché d'exister et de fonctionner de véritables réseaux européens capables de servir de supports aux trafics transnationaux. La première considération qui s'impose donc est la suivante : à nos yeux, il est indispensable de reconnaître politiquement à la Communauté la compétence pour agir dans le domaine des infrastructures de transport. Cette compétence communautaire devra par surcroît figurer parmi les nouvelles compétences qui sont à inscrire dans les traités ; à cet égard, il faut se féliciter des propositions présentées par la Commission, dans la cadre de la Conférence intergouvernementale en cours.

#### 5.2. Le financement

Nous en venons ainsi au problème fondamental du financement des programmes définis au niveau communautaire. Que l'on sache avant tout que nous sommes parfaitement conscients de l'importance des efforts financiers qu'il faudra consentir pour atteindre pleinement les objectifs de la politique menée en matière d'infrastructures de transport.

A titre d'information, nous pouvons dire que, selon les estimations fournies par la Communauté européenne des chemins de fer, les besoins financiers d'un programme de développement des réseaux de chemin de fer des Etats membres seraient les suivants, aux prix de 1989 :

. 1986-1990 .....	11 milliards d'écus
. 1991-1995 .....	28 milliards d'écus
. 1996-2000 .....	39 milliards d'écus
. 2000- .....	17 milliards d'écus

Le même organisme évalue les coûts de la seule construction du réseau européen de grande vitesse à 150 milliards d'écus, qui seront dépensés au cours des 20 prochaines années, dont 100 pour l'infrastructure et 50 pour le matériel roulant.

Le financement des investissements nécessaires pour réaliser ce réseau d'infrastructures des trains à grande vitesse pose des problèmes énormes aux compagnies de chemin de fer. L'exemple des chemins de fer japonais est très révélateur à cet égard.

Les niveaux d'endettement supportés par les JNR pour réaliser le réseau des Shinkansen ont atteint dans les années 80 des proportions inimaginables. La dette accumulée était au 1er trimestre 1987 de quelque 370 milliards de yens, ce qui représentait plus de la moitié du budget général de l'Etat japonais en 1986.

Cet état de choses, outre qu'il était financièrement insoutenable, a conduit à négliger progressivement les services du réseau traditionnel et s'est soldé en 1987 par le démembrement des JNR en diverses compagnies indépendantes et par son assujettissement ultérieur à un régime de droit privé.

La SNCF connaît actuellement le même problème pour réaliser son réseau de trains à grande vitesse. Sur les 14 projets prévus au plan directeur récemment adopté, trois seulement offrent un taux de rentabilité supérieur à 8 %, taux que la SNCF considère comme indispensable pour réaliser elle-même les investissements nécessaires.

C'est dans ce contexte que prennent toute leur importance les décisions récentes de la Communauté d'autoriser une séparation entre l'exploitation du réseau des infrastructures et l'exploitation commerciale des lignes. Les niveaux d'endettement nécessaires à la construction des lignes à grande vitesse ne mettent pas ainsi en cause la viabilité commerciale des entreprises de chemin de fer comme cela s'est produit au Japon. D'autre part, cela permettra de trouver des solutions ingénieuses de participation des capitaux publics et privés dans les entreprises qui seront responsables de la construction et de l'exploitation des lignes.

Un tel effort financier, faut-il le répéter, ne peut certes pas être assumé par la seule Communauté, loin s'en faut ; il doit s'agir en revanche d'un effort collectif de toutes les administrations concernées et de la société en général. Nous considérons cependant que la Communauté devra se doter des moyens financiers nécessaires pour pouvoir exercer l'ensemble des compétences qui, selon nous, doivent être les siennes, au niveau de la planification, de la coordination, de l'exécution et du montage financier des projets définis.

Dans ce contexte, il nous faudra analyser trois options distinctes:

- A. les instruments déjà existants aujourd'hui,
- B. les mécanismes d'ingénierie financière,
- C. la création d'un fonds communautaire spécifique pour les infrastructures.

A) Les mécanismes financiers déjà existants

Le financement par les fonds structurels qui existent déjà dans la Communauté peut paraître relativement séduisant. Surtout au moment où a été prise la décision politique d'augmenter substantiellement leur volume dans le cadre du budget communautaire. Il se fait cependant que l'octroi de ces aides structurelles est subordonné à la présentation d'une justification économique, sociale ou écologique en faveur de certaines régions connaissant des problèmes spécifiques de retard ou de déclin économique, autrement dit, à des considérations de caractère régional. C'est d'abord l'impact des projets dans une région déterminée qui est analysé et non directement son importance communautaire.

Il faut en outre rappeler que la décision d'augmenter les crédits des fonds structurels a été prise conjointement à une autre décision, relative à leur concentration géographique dans certaines zones bien déterminées (actuellement, 40% seulement du territoire communautaire peut bénéficier de projets financés par le FEDER). En d'autres termes, il s'agit de fonds qui ont par nature une vocation régionale ou sectorielle et qui devront être utilisés en fonction de leur intérêt pour le développement régional. L'origine et l'analyse des projets à financer sont clairement marquées par leur caractère régional.

Cela ne veut pas dire que ces fonds ne puissent contribuer à financer certains projets qui revêtent un intérêt communautaire général et considérés comme prioritaires, mais là n'est pas leur fonction première.

Les ressources non budgétaires, dont surtout les prêts BEI, ont déjà d'autres caractéristiques d'ordre plus général et sont davantage susceptibles d'être utilisées par les Etats membres dans le cadre de leur politique de développement. Cependant, ces prêts également, étant octroyés par la banque selon des critères économiques propres, sont peu susceptibles d'être retenus comme le mécanisme financier approprié pour permettre à la Communauté de mener son action politique générale en matière d'infrastructures de transport. Quant aux prêts CECA, qui ont un caractère ponctuel et spécifique, ils sont évidemment peu aptes à servir d'une manière générale ce type d'action.

Nous aimerions cependant dire notre soutien à la formule provisoire qui a été avancée lors de l'adoption du règlement n° 3359/90, relatif au plan triennal 1989/1992. C'est une chose positive que le Conseil ait reconnu la nécessité de procéder à une coordination des moyens de financement déjà disponibles et qu'il ait permis de les cumuler, dans certaines limites, pour l'exécution de projets d'intérêt communautaire. Cependant, le Conseil lui-même, en adoptant ce programme et les modestes engagements financiers

qui y sont liés, a aussi admis implicitement que la Communauté devait pouvoir compter sur un instrument financier spécifique et durable qui lui permette d'agir politiquement dans ce domaine.

## B) Les mécanismes d'ingénierie financière

Les diverses propositions visant à attirer l'investissement privé sur les projets d'infrastructure grâce à divers mécanismes d'ingénierie financière sont également intéressantes et méritent d'être exploitées comme il convient.

Il faut cependant rappeler les résultats de diverses études, parmi lesquelles une étude effectuée sous l'égide de la Commission en 1988, qui soulignaient que peu nombreux étaient les projets d'infrastructures de transport susceptibles d'être réalisés grâce à un financement à 100% privé. Pour attirer pareils capitaux, il faut un taux élevé de rentabilité financière, que tous les projets ne pourraient pas toujours offrir.

Les difficultés auxquelles donne lieu le projet du tunnel sous la Manche doivent être de nature à nous faire douter de l'existence de solutions miracles en matière de financement. Or, le cas du tunnel sous la Manche serait, à en croire une de ces études, à la limite de ce qui devrait être considéré comme acceptable pour le secteur privé, en termes de rentabilité. Il ne suffira pas d'une simple déclaration d'utilité publique pour attirer les capitaux privés, à moins que des études technico-économiques (financées éventuellement par le budget communautaire) ne témoignent de la rentabilité financière des projets en cause.

Il faut ajouter encore que des investissements privés dans des infrastructures seront plus facilement concevables pour certains modes de transport que pour d'autres. Ainsi, il semble bien plus aisé, à l'heure actuelle, de canaliser l'investissement privé vers les infrastructures ferroviaires que vers les infrastructures routières. La raison en est que la rémunération du capital investi pourra être assurée dans le cas du chemin de fer, où il existe une entreprise concessionnaire qui assure l'exploitation, alors qu'elle le serait difficilement dans le cas des routes ou de la navigation intérieure, du moins tant que subsisteront au niveau européen les différences qui sont constatées dans les modes d'imputation des coûts d'infrastructure.

Ceci dit, peut-être la question pourrait-elle également se poser de savoir jusqu'à quel point la simple utilisation de mécanismes d'ingénierie financière, visant à attirer des capitaux privés, ne risque pas d'avoir des effets pervers par rapport à l'objectif, sans cesse réaffirmé, d'une plus grande cohésion économique et sociale. C'est qu'il paraît raisonnable de suggérer une concentration des projets économiquement et financièrement rentables dans des régions européennes qui possèdent déjà une structure économique et sociale forte (qui assurerait une rémunération appropriée du capital privé) au détriment par exemple des régions périphériques, moins peuplées et économiquement défavorisées, qui engendreraient un trafic moins intense.

Qu'il ne soit pas question cependant de mésestimer cette nouvelle perspective d'action communautaire en matière d'infrastructures; elle devra cependant être associée à un autre type de mesures budgétaires



traditionnelles, pour que la Communauté puisse exercer sa fonction d'agent catalyseur des projets d'infrastructures sur tout le territoire de la Communauté.

C) La création d'un fonds spécifique pour les infrastructures

Il y a longtemps que l'idée de la création d'un Fonds européen pour le financement des infrastructures a été avancée. Que l'on songe à la proposition avancée par le Parlement dès 1961, de la création d'un "Fonds européen d'investissements" ; nous pourrions y ajouter toute une série d'idées qui ont été présentées par d'autres institutions communautaires ou par des organismes socioprofessionnels concernés. Tout récemment, le groupe de travail "Transports 2000" lui-même est revenu à la charge pour évoquer, avec véhémence, la nécessité de créer un fonds de ce type.

Compte tenu de ce qui a été dit quant à la nécessité d'une action communautaire dans le domaine des grandes infrastructures essentielles au fonctionnement d'un marché unique intégré et cohérent sur le plan économique et social, nous ne pouvons laisser de juger indispensable que la Communauté se dote des instruments financiers nécessaires pour mettre en oeuvre les politiques définies.

La décision politique doit être servie par des instruments financiers à la hauteur des ambitions. Cela signifie, notamment, que les recettes à affecter à ces fins doivent être clairement définies et avoir un caractère prévisible qui permette une planification efficace. En d'autres termes, il faut mettre fin à une exécution "ad hoc" qui ne va pas plus loin que la perspective annuelle.

Quant au problème de l'origine de ces ressources, nous jugeons très intéressante et nous appuyons l'idée du groupe de travail "Transports 2000", de lier le financement du fonds (FEI) à la consommation d'énergie. Rappelons que le groupe propose une contribution spécifique de l'ordre de 0,01 écu par unité spécifique d'énergie consommée (essence, gaz, électricité).

Nous soutenons cette suggestion pour les raisons suivantes:

- . c'est un mode d'imputation juste des charges entre les citoyens, chacun payant selon l'usage qu'il fait des infrastructures, et surtout, selon le niveau de vie qui est le sien, tant il est vrai que le niveau de vie se trouve directement lié à la consommation d'énergie;
- . c'est un mode d'imputation respectueux de l'environnement;
- . il frappe tous les utilisateurs des divers systèmes de transport;
- . il met en valeur les atouts spécifiques de certains modes de transport en ce qui concerne l'économie d'énergie et encourage une utilisation plus rationnelle et efficace des infrastructures;
- . il permettra de réunir les fonds suffisants pour répondre aux besoins prévisibles en matière d'infrastructures.

Luxembourg, le 5 décembre 1990

## LA POLITIQUE FERROVIAIRE COMMUNE

1. Objectifs
2. La restructuration des entreprises de chemins de fer
3. L'avenir des chemins de fer dans le cadre du marché intérieur
4. Les nouvelles propositions de la Commission
5. La création d'un réseau européen de trains à grande vitesse
6. La création d'un réseau européen de transports combinés

\*

\*            \*

### Objectifs

L'objectif essentiel de la politique ferroviaire commune est d'inscrire les chemins de fer dans une logique communautaire en les préparant au défi du marché intérieur. Ainsi, le but est-il d'améliorer substantiellement la situation financière des chemins de fer, de promouvoir la modernisation des techniques qu'ils utilisent et de leur inculquer un sens commercial plus agressif qui leur permette de faire face à la concurrence des autres modes de transport. Il est un fait que la technique n'a cessé de se développer dans le secteur et offre d'immenses possibilités d'avenir, en particulier, en matière de grande vitesse. Il faut tirer parti des avantages que présentent les chemins de fer en regard des autres modes de transport, surtout pour ce qui concerne les transports sur longues distances. Même pour le transport des passagers, qu'il soit international, "intercity" ou sur parcours moyens, le citoyen européen serait disposé à renoncer à l'automobile ou à l'avion, pour peu que les chemins de fer soient à même de raccourcir la durée des trajets et d'offrir un confort suffisant.

Par ailleurs, les chemins de fer demeurent un moyen de transport peu polluant et un faible consommateur d'énergie en comparaison d'autres modes de transport.

La Communauté européenne entend ainsi s'employer à écarter tous les obstacles et les barrières que dressent encore les différentes "traditions ferroviaires" des Etats membres. Ces entraves au développement d'un service de chemin de fer à l'échelle européenne tiennent surtout au tracé, à l'état de conservation et à la capacité des lignes qui avaient été établis essentiellement dans des perspectives nationales. Cela explique qu'elles ne soient pas adaptées aux flux de trafic qu'engendrera le marché intérieur. Mais les obstacles tiennent également à l'organisation administrative. La

DOC\_FR\DV\119675.sc

conception originale des chemins de fer à l'échelle purement nationale fait que, dans ce mode de transport, la présence des frontières et des barrières entre les divers Etats est particulièrement évidente. Tout usager des chemins de fer se déplaçant régulièrement à l'étranger, et surtout dans les pays le plus récemment intégrés à la Communauté européenne, ne pourra s'empêcher de constater que les frontières et les arrêts qu'elles entraînent restent une réalité qui n'a d'autre explication qu'une certaine inertie et une absence de subordination des services de chemin de fer à une logique transnationale ou intracommunautaire.

#### La restructuration des entreprises de chemin de fer

La restructuration des chemins de fer des divers pays de la Communauté a pris quelque retard du fait de la situation de déficit chronique où se trouvaient ces compagnies, dans pratiquement tous les pays.

Les déficits cumulés des entreprises de chemin de fer pesaient et pèsent encore d'un poids énorme dont il faut se défaire, avant de pouvoir inculquer dans ces compagnies une logique purement commerciale et des critères d'exigence propres aux entreprises qui opèrent dans un marché concurrentiel.

Les aides d'Etat ont fini par s'accumuler et, pour peu qu'on ajoute à ce facteur la nécessité d'investir en masse dans les infrastructures et le matériel roulant pour répondre aux nécessités technologiques et commerciales devant lesquelles les chemins de fer seront placés en l'an 2000, on prend bien la mesure des difficultés qui restent à résoudre.

Qu'a-t-il été fait jusqu'ici, dans le cadre de la Communauté, en faveur d'une politique ferroviaire commune ?

La conception originale de la politique commune des transports a été élaborée au début des années 60. Déjà à l'époque, on a essayé d'organiser le marché sur la base des principes de la concurrence et en tenant compte de l'objectif général de la création d'un marché commun des transports. Le but était que les chemins de fer acquièrent une position telle qu'ils finissent par pouvoir se mesurer avec d'autres modes de transport, et notamment avec la route et la navigation fluviale, afin de mieux servir les intérêts de l'industrie et des citoyens.

Deux objectifs fondamentaux étaient alors visés :

- . en premier lieu, l'élimination des distorsions de concurrence qui jouent en défaveur des chemins de fer et qui sont fonction des interventions publiques traditionnelles dans ce domaine ;
- . en second lieu, l'amélioration de la transparence des opérations financières entre les Etats et les diverses compagnies de chemins de fer.

En se fondant sur la décision prise par le Conseil le 13 mai 1965 d'opérer une harmonisation et sur le règlement adopté ultérieurement en 1969 sur la suppression des obligations de services publics et la compensation des charges qui en découlent, on a voulu clarifier un peu les relations particulières entre les Etats et les compagnies de chemins de fer, qui obligent ces dernières à fournir une série de prestations généralement peu rentables, afin d'assurer un certain nombre de services jugés essentiels pour

maintenir la cohésion intérieure ou pour répondre à un certain nombre d'objectifs d'ordre économique et social des Etats membres. En outre, et afin de pouvoir comparer la situation réelle des diverses compagnies de chemin de fer de la Communauté, un règlement a été adopté, à savoir le règlement n° 1192/69 sur la normalisation des comptes des entreprises de chemins de fer. C'est dans le même esprit encore qu'a été adopté le règlement n° 1107/70 sur les aides octroyées dans le domaine des transports intérieurs (chemins de fer, route et transports fluviaux) qui permettait l'octroi aux chemins de fer d'aides, destinées à couvrir les charges exigées par les infrastructures et les déficits d'exploitation, ainsi qu'à faire face aux nécessités d'investissement. Tout cela, nous le répétons, avait pour but de clarifier les relations particulières entre l'Etat et les compagnies de chemin de fer.

En ce qui concerne la suppression des distorsions de concurrence, qui jouent en défaveur des chemins de fer, il faut rappeler que ce mode de transport, et les compagnies qui en détiennent le monopole, sont traditionnellement responsables des investissements opérés en matière d'infrastructures, au contraire de ce qui se passe pour d'autres modes de transport - transports intérieurs, tant par route que par voie fluviale - où c'est tout aussi traditionnellement l'Etat qui subventionne les investissements nécessaires par le biais de son budget.

En bref, conformément à ce qu'établissait la communication de la Commission d'octobre 1973, qui faisait référence à un système de transport communautaire, l'accent était mis d'abord sur l'amélioration de la productivité et le redressement de la situation économique des entreprises de chemin de fer, lesquels passaient par la résolution des problèmes financiers que celles-ci connaissaient, et par la définition de leur fonction future dans le système des transports communautaires. Il était recommandé d'élargir l'autonomie de gestion des entreprises, d'améliorer la planification de leurs activités et du financement et, en outre, d'assurer une coopération plus étroite entre les entreprises communautaires. Il était encore prévu, à titre d'objectif à long terme, d'assurer à ces compagnies une autonomie financière vis-vis de l'Etat. Cependant, la mise en oeuvre concrète de ces principes laissa quelque peu à désirer. Dans les faits, les obligations de service public, avec les caractéristiques qui étaient les leurs d'un pays à l'autre, n'ont été que très peu modifiées sinon pas du tout et les charges qu'elles entraînaient ont continué à ne pas être comptabilisées d'une manière transparente dans les livres des entreprises ; ainsi le régime des aides d'Etat couvrant les déséquilibres financiers des chemins de fer continue à ne pas être parfaitement clair et le problème n'a toujours pas trouvé de solution.

Cependant, au long des années 70, tous les éléments structurels de la crise des chemins de fer se sont maintenus en l'état et les phénomènes de conjoncture économique liés aux crises pétrolières et au développement extraordinaire des transports par route sont venus aggraver sensiblement le problème de l'agressivité de la stratégie commerciale des chemins de fer, surtout en ce qui concerne le transport des marchandises.

Même si la prédominance des chemins de fer s'est affaiblie du fait de l'expansion des transports aérien et routier, ils gardent leur importance dans le cadre du système communautaire des transports de marchandises, notamment pour l'acheminement des marchandises en vrac, et dans celui du transport des passagers sur des distances moyennes entre les grandes agglomérations, comme aux niveaux urbain et suburbain. Il est légitime de penser que les chemins de

fer continueront demain à jouer un rôle important dans ces domaines. La question qu'il faut résoudre relève de l'acheminement des marchandises d'autres types, où leur compétitivité n'a cessé de décroître.

Au niveau de l'Europe des Douze, le trafic des marchandises s'est développé, au cours des années 60 et jusqu'en 1974 à un rythme quasi double du rythme de croissance du PIB, alors que la part prise par les chemins de fer dans l'ensemble des modes de transport, diminuait drastiquement, passant de plus de 80 millions de tonnes en 1974 à 65 millions en 1975. Depuis lors, ce chiffre s'est maintenu et, même si le mouvement global des marchandises a crû de quelque 50 %, le pourcentage acheminé par le chemin de fer est passé de 14 % en 1975 à moins de 10 % en 1987.

En ce qui concerne le transport des passagers, les résultats sont plus positifs, le nombre des passagers transportés étant passé en termes absolus de 3,6 à 3,9 milliards entre 1973 et 1989, soit un rythme de 1 % par an. Cette situation résulte cependant surtout de la croissance continue des trafics urbain et suburbain et de l'augmentation notable du trafic des trains nationaux "Intercity" qui compense les pertes constatées dans les services traditionnels sur moyenne distance. Le transport international de passagers, par ailleurs, a décru depuis 1980 à un taux moyen de 2 % par an, ce qui représente actuellement 0,5 % de l'ensemble des passagers transportés par chemin de fer.

#### L'avenir des chemins de fer dans le cadre du marché intérieur

Comment envisager dans ces conditions la perspective du marché intérieur en ce qui concerne les chemins de fer ?

Le développement du marché intérieur ouvrira sans aucun doute de nouveaux horizons aux chemins de fer de la Communauté, lesquels seront liés à la croissance économique qui résultera de l'élimination de toutes les frontières physiques, fiscales et techniques qui s'opposent encore aujourd'hui au commerce intracommunautaire. Les prévisions évoquées dans le fameux rapport Ceccini, concernant la croissance économique, le niveau de l'emploi, le trafic accru des marchandises et des passagers dans une Europe unifiée, ne pourront que constituer une conjoncture favorable pour les chemins de fer, dès lors qu'ils s'organiseront comme il convient, afin de pouvoir tirer des avantages de leurs atouts spécifiques que nous avons relevés plus haut. Nous pourrions dire, par conséquent, que sur le plan extérieur le scénario des années 90 se présente globalement dans le secteur des chemins de fer sous d'heureux auspices.

Il faut cependant que ce scénario favorable s'accompagne d'une évaluation réaliste des changements survenus dans les modes de transport concurrents, que l'on puisse mettre en évidence les avantages concurrentiels intrinsèques de ce mode de transport et qu'une coopération internationale communautaire approfondie permette d'offrir des services attrayants pour le consommateur.

Il ne faut pas oublier que, notamment en ce qui concerne les principaux concurrents du chemin de fer - le transport par route et le transport aérien - des progrès importants ont été réalisés dans le sens de la libéralisation de l'accès au marché et de l'ouverture de la concurrence entre opérateurs, progrès qui permettront aux agents de transport les plus agressifs et faisant preuve d'un sens commercial plus aigu de tirer d'un système de concurrence et de liberté de l'offre les avantages qui les caractérisent. Le développement qui est attendu de ces secteurs permettra de mettre en question les structures ankylosées et dépassées qui continuent parfois à exister aujourd'hui au niveau de la gestion des chemins de fer, qui sont encore fort dépendants des logiques étatiques et de l'interventionnisme de l'Etat dicté par des considérations non commerciales et non clairement compensées comme il le faudrait par ledit Etat.

## Les nouvelles propositions de la Commission

C'est dans ce sens qu'il faut considérer les propositions récemment présentées par la Commission en ce qui concerne le développement des chemins de fer dans la Communauté et leur préparation aux défis du marché intérieur.

Un premier problème que ces nouvelles mesures sont censées devoir résoudre porte sur la gestion des chemins de fer. Les entreprises de chemin de fer de la Communauté continuent, comme nous l'avons dit, à opérer fondamentalement sur une base nationale, même si déjà certaines tentatives ont été faites pour créer des organisations internationales communautaires, comme, par exemple, le réseau "Interfrigo" ou "Intercontainer" ou encore les services "Eurailcargo" récemment apparus dans le transport des marchandises. Ces services prennent en considération des critères de qualité et visent des objectifs de ponctualité, de rapidité et de dédommagement des retards éventuels, qui permettront aux chemins de fer de concurrencer le transport par route, surtout sur les longs parcours. L'absence d'une gestion communautaire globale a évidemment créé des problèmes pour assurer une qualité de service adaptée et explique dans une grande mesure le peu de succès du chemin de fer dans l'activité commerciale internationale.

Evidemment, si ce n'est pas à la Communauté qu'il revient de définir les modes de gestion du chemin de fer, il lui incombe bien de garantir que rien ne s'oppose à la prestation par les entreprises de chemin de fer de services internationaux. C'est ainsi que la Commission propose une mesure hautement innovatrice qui vise, d'une part, à faciliter la gestion des entreprises de chemins de fer selon des critères commerciaux et, d'autre part, à assurer leur assainissement financier, en les exemptant des charges liées aux investissements en infrastructures et en les dégageant des déficits accumulés par le passé. La Commission propose de séparer clairement l'exploitation des infrastructures de transport, les réseaux de chemin de fer existants, et la gestion commerciale des services de chemins de fer qui sont prestés dans la Communauté, ou en d'autres termes, de séparer en deux entités distinctes la gestion des infrastructures et la gestion des services ferroviaires offerts.

Selon la conception de la Commission, que la commission des transports du Parlement européen a par ailleurs fait sienne, cette division permettrait de clarifier les relations entre l'Etat et les entreprises de chemins de fer, de manière que les décisions commerciales prises au niveau des services n'influent en rien sur les décisions ou les questions de caractère politique général du pays qui avaient motivé par le passé l'intervention plus ou moins claire des Etats dans les politiques des entreprises de chemins de fer. L'Etat deviendrait ainsi un simple client parmi d'autres des entreprises de chemin de fer et aurait à payer les services qu'il exige d'elles pour satisfaire des besoins publics, d'une manière correcte, transparente, équitable, sans léser indûment la compagnie de chemin de fer en lui imposant ces choix de politique nationale qui ne la concernent pas. La Communauté continue à ne pas prendre position sur le problème du rôle de l'Etat en ce qui concerne la propriété des infrastructures de chemin de fer. Elle laisse ouverte la possibilité pour chaque Etat membre de prendre la position qu'il juge la plus convenable, en maintenant dans le secteur public ou en transférant au secteur privé, la gestion et l'investissement en matière d'infrastructures de chemin de fer, mais en exigeant une séparation claire entre les comptabilités et la gestion concernant l'infrastructure et celles concernant l'offre des services commerciaux ferroviaires.

Cette séparation entre les infrastructures et l'exploitation du réseau permettrait par ailleurs de faire face au problème que nous avons évoqué plus haut, du caractère surtout national du secteur, de la logique surtout nationale à laquelle obéissent les chemins de fer, au détriment d'une logique internationale ou communautaire. De fait, c'est parce que les chemins de fer ont toujours été effectivement contrôlés par le gouvernement qu'il ne faut pas s'étonner que leurs activités se soient bornées au territoire national et que ce soient les services nationaux qui aient réussi à maintenir une certaine rentabilité, ce qui n'est pas le cas des services internationaux dont l'importance relative, comme nous l'avons vu, n'a cessé de décroître dans la Communauté. C'est là un phénomène qui ne peut que surprendre, quand on sait que les chemins de fer sont surtout attrayants pour certains types de voyages de longue durée qui, par nature, auraient tendance à couvrir le territoire de plusieurs pays. Ce n'est pas non plus un hasard si les réseaux périphériques-destinés à rendre une liaison avec les pays voisins possible - les plus négligés sont ceux des pays où les performances en matière de rapidité sont les plus médiocres de toute la Communauté.

Evidemment, cette proposition de base de la Commission exige un nouveau pas en avant, en ce qui concerne l'exploitation, l'accès aux infrastructures de transport. Au contraire de ce qui se passait avec la route, ou les voies navigables, ou l'espace aérien, qui ont toujours été considérés d'utilité publique et d'exploitation libre, les chemins de fer étaient eux régis selon le principe d'une utilisation monopolistique par les entreprises propriétaires. C'est-à-dire qu'il n'existait pas de libre accès à ces infrastructures de transport et qu'aucun mécanisme de compensation ou de paiement n'était prévu pour cette utilisation, qui effectivement n'existait pas, excepté dans des cas d'accords bilatéraux entre les Etats ou les chemins de fer pour la prestation de services internationaux.



Cette innovation, la séparation entre l'exploitation des infrastructures et celle des services, permettra d'expérimenter le principe du libre accès à l'utilisation des chemins de fer par les entreprises commerciales de chemin de fer qui opèrent dans la Communauté. Il s'agit là aussi de l'application du principe de libre prestation des services dont, faut-il le répéter, on attend qu'elle produise des effets plus positifs en ce qui concerne les autres modes de transport. Il est prévu par ailleurs que, dans le cas de services internationaux, les opérateurs nationaux établis devront avoir le droit de constituer des groupements pour assurer la prestation de services complets incluant, le cas échéant, le transit par d'autres Etats membres. Ce principe de libre accès aux services internationaux sera évidemment subordonné au paiement d'une taxe et constituera un stimulus important pour la création de nouveaux services dans la Communauté.

En bref, pour garantir aux chemins de fer un fonctionnement efficace au sein du marché intérieur, la Communauté propose de modifier les principes généraux qui régissent son exploitation et les procédures suivies jusqu'ici en ce qui concerne l'établissement des services commerciaux dans la Communauté. Ces principes devront assurer la séparation des activités de création, d'entretien et d'exploitation de l'infrastructure et des activités commerciales liées à l'offre de services ferroviaires. L'objectif est que les entreprises de chemins de fer soient autonomes, qu'elles aient leur gestion propre, et possèdent une capacité technique et financière adaptée pour l'exploitation de services ferroviaires ou pour la gestion de l'infrastructure.

Deux autres grands thèmes, qui ne sont pas étrangers à cette restructuration des chemins de fer et au rôle futur qu'ils pourront jouer au sein du marché intérieur, sont le développement d'un réseau européen de trains à grande vitesse et le développement d'un réseau européen de transports combinés.

#### **La création d'un réseau européen de train à grande vitesse**

La Communauté européenne a décidé d'appuyer et de faire siennes les perspectives de la Communauté européenne des chemins de fer, et ses propositions de créer à moyen et à long terme un réseau européen de trains à grande vitesse qui, circulant à des vitesses qui tourneront autour des 200 km/h, relieront les principales agglomérations et centres économiques de la Communauté, pour constituer ainsi l'épine dorsale d'un réseau ferroviaire commun de demain. Parallèlement, le Conseil a décidé récemment, dans le cadre d'un programme trisannuel d'investissements en matière d'infrastructures de transport se terminant en 1992, de doter la Communauté de moyens financiers, sans doute encore modestes, propres à stimuler les investissements nationaux dans les infrastructures de transport, avec priorité aux projets liés à ce réseau de TGV.

Il faut souligner que, à côté du TGV-Nord qui reliera les services du TGV français actuel aux services à créer en fonction de l'ouverture du tunnel sous la Manche, il est également prévu de donner la priorité à la création du réseau TGV dans la péninsule ibérique, et à la liaison Lyon-Milan-Turin-Venise-Trévis.

Ce plan trisannuel, adopté en novembre de cette année, constitue véritablement un pas important en ce qu'il vise à doter la Communauté de mécanismes juridiques et financiers propres à jouer un rôle d'impulsion en matière d'investissement dans les infrastructures de transport. Ainsi paraît-il important que toutes les études techniques de base et les contacts politiques entre les gouvernements concernés aboutissent rapidement afin que ces crédits qui ont été désormais débloqués au budget 1991 et qui seront ultérieurement augmentés en 1992 et en 1993 puissent être exploités à fond et que l'effet psychologique et politique qui résultera de l'inauguration du tunnel sous la Manche et du lancement d'un réseau européen intégré de trains à grande vitesse soit optimal.

#### **La création d'un réseau européen de transports combinés**

Un deuxième projet de mesures concerne le transport dit combiné. Les graves problèmes de trafic routier qui se posent partout en Europe, surtout à propos du transit des poids lourds sur nos routes, sont des problèmes non seulement de sécurité, mais également d'embouteillages, de retards et de gaspillage d'énergie qui sont inacceptables dans une conjoncture économique de compétition telle que celle que nous devons affronter après 1992.

La Communauté a désormais l'intention de libéraliser sensiblement ce type de transport, en libéralisant notamment les trajets initiaux et terminaux, qui précèdent et suivent le trajet parcouru en chemin de fer. Evidemment, pareilles formules présupposent un certain nombre d'investissements dans des infrastructures de transport combiné et la définition au niveau de la Communauté d'un réseau européen de transports

combinés. Les travaux de la Commission semblent en être déjà à un stade relativement avancé et une proposition cohérente devrait être bientôt présentée concernant les grands axes européens sur lesquels il faudra créer les infrastructures nécessaires pour ce type de transport.

## Conclusions

Parmi tous les modes de transport, terrestre, aérien, maritime, que possède la Communauté européenne, le transport par chemin de fer est clairement celui qui avait jusqu'ici le moins retenu l'attention des responsables politiques. Les situations de fait dans les Etats membres, la gravité des problèmes qui se posent aux entreprises de chemin de fer, l'intervention directe des pouvoirs de l'Etat dans la gestion des entreprises démotivaient, d'emblée, toute initiative communautaire dans ce domaine.

Cet immobilisme qui a jusqu'ici marqué la politique communautaire et, pourquoi le taire, également, les politiques nationales en matière de chemins de fer, est partiellement à l'origine des problèmes avec lesquels les chemins de fer se retrouvent actuellement, qui perdent notamment des parts importantes du marché, avec les conséquences négatives que cela entraîne dans leur équilibre financier. Or, tous les autres modes de transport ont connu ces derniers temps, suite surtout à la décision de créer un marché intérieur, un développement spectaculaire, pour avoir accepté sans exception un certain nombre de principes de caractère libéral qui permettront à chacun d'eux, petit à petit, de faire valoir ses caractéristiques et ses atouts spécifiques dans cette lutte pour obtenir des parts importantes du marché dans le secteur du transport des marchandises et des passagers. Ainsi en a-t-il été du transport routier, ainsi du transport aérien, ainsi du transport fluvial et maritime. Il restait au train à prendre en marche lui aussi ce mouvement européen d'intégration et de restructuration au niveau communautaire. Les mesures récemment proposées par la Commission, à présent en passe d'être examinées par le Parlement européen, ont cependant déjà l'appui globalement positif de la commission des transports dudit Parlement. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions définitives. Tout porterait à croire toutefois que le Parlement européen appuiera en gros ces positions avancées par la Commission. Nous sommes à coup sûr convaincus que la libéralisation que permettront les restructurations proposées mettra les chemins de fer en mesure de reconquérir une position clé qu'elle détenait par le passé dans le système des transports sur le continent européen.

PARLEMENT EUROPEEN

DIRECTION GENERALE DES ETUDES

Communication aux membres de la  
commission des transports et du tourisme

Nous vous transmettons ci-joint une communication sur  
"La privatisation des chemins de fer au Japon"

Ce document a été élaboré par la Direction générale des études en  
collaboration avec l'Ambassade du Japon auprès des Communautés européennes.

---

Luxembourg, octobre 1990

## INTRODUCTION

Les chemins de fer japonais ("JNR" - Japanese National Railways) ont été fondés en 1872 et ont été soumis, au cours des années 80, et surtout ces dernières années, à un processus inédit de restructuration qui leur a valu d'être privatisés et scindés en douze entreprises distinctes.

En 1964, les chemins de fer japonais détenaient les trains les plus rapides du monde pour l'époque, avec la mise en circulation des Shinkansen (trains-boulets) (1). Cependant, au même moment, les JNR ont commencé à accumuler des déficits énormes, ce qui allait les mener à une crise jamais connue auparavant dans le secteur des entreprises publiques japonaises. La dette accumulée était, au premier trimestre de 1987, de quelque 370 000 milliards de yens - ce qui représentait plus de la moitié du budget général de l'Etat japonais de 1986 !

## LES ORIGINES DE LA CRISE

A côté de la conception et de la construction du matériel roulant nécessaire pour procéder à l'ouverture des liaisons Shinkansen, l'Etat a dû avancer des montants supplémentaires énormes du fait des difficultés que présente la physionomie du territoire nippon. Sur des dizaines de kilomètres de ligne, il s'est révélé nécessaire de construire des ponts ou des tunnels.

La gestion de l'entreprise était centralisée à Tokyo et la desserte de la province ne répondait pas toujours aux besoins des usagers. De même, l'exploitation n'était pas optimisée en ce qui concerne le rapport matériel roulant/desserte/nombre de passagers ou charges transportées (2). La politique des horaires se faisait au niveau national et ne tenait pas compte des disparités régionales.

Le transport des marchandises est allé en se réduisant, passant progressivement de 62 000 millions de tonnes/km en 1970 à 22 000 millions de tonnes/km en 1985, du fait de la concurrence opposée par la route, qui est plus rapide et offre un service de type porte-à-porte.

Les mutations structurelles qu'a connues l'industrie ont eu pour effet de modifier également le type de demande.

- 
- (1) Les Shinkansen circulent sur des voies spécialement construites pour eux, avec un écartement normal, alors que pour le reste du réseau japonais (trains normaux), c'est une voie étroite qui est utilisée (1 067 mm). Ils atteignent des vitesses de pointe de l'ordre de 220 à 240 km/h et ne peuvent donc, au contraire des TGV européens, circuler sur le reste du réseau.
  - (2) Par exemple, sur les lignes peu fréquentées, on utilisait des automotrices lourdes, à deux bogies et à remorques, alors que, depuis 1987, le service est assuré sur la même ligne par une simple automotrice à deux essieux, beaucoup plus légère et consommant par conséquent moins, et ce, dans un souci d'adapter l'offre à la demande. Nul ne s'était quasiment inquiété de la situation initiale, car c'était du centre qu'était venue la décision d'affecter ce matériel à cette ligne.

Le transport aérien a connu un grand développement et les années septante ont été marquées par l'expansion du réseau des autostrades et des voies rapides. D'autre part, le caractère insulaire du Japon fait que le transport maritime côtier peut également y être considéré comme un concurrent du chemin de fer.

## LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA CRISE

Après une prise de conscience de la crise et du prix qu'elle coûtait, on a commencé en 1980 à prendre les premières mesures de restructuration des chemins de fer japonais. Cette restructuration avait pour objectifs essentiels de réduire ou d'éliminer les déficits d'exploitation et les excédents de main-d'oeuvre. Les JNR comptaient en 1982 un effectif de quelque 400 000 fonctionnaires, qui a été réduit à 215 000 après la "restructuration".

Les premières mesures ont été d'ordre législatif et visaient à préparer le cadre juridique qui permettrait le démantèlement et la privatisation.

Une année plus tard, était nommée une commission ad hoc chargée de procéder à la restructuration. C'est en 1981 que fut annoncé le plan directeur quinquennal qui, déjà, tenait compte de la nouvelle situation. Sept cent trente kilomètres de lignes non rentables devaient être fermées sur-le-champ, pour être remplacées par un service d'autobus.

En 1982, on a cessé de recruter du personnel. Cependant, et vu que les dettes continuaient à s'accumuler, un nouveau paquet de mesures fut pris, dites d'urgence, pour la Relance économique de l'entreprise. Une nouvelle commission de réforme apparut. En 1984, le plan fut revu. Il fallait opérer des coupes plus radicales encore dans les effectifs, c'est-à-dire licencier plutôt qu'arrêter de recruter. Cette mesure allait se traduire en 1987 par une réduction des effectifs de 400 000 à 280 000. 65 000 emplois restaient encore à supprimer, considérés comme excédentaires.

## CONJONCTURE DES PRIVATISATIONS

En 1984, de nouvelles mesures d'urgence furent prises et l'intention était déjà bien claire de privatiser les chemins de fer et de les scinder en plusieurs compagnies.

Mais on ne peut affirmer que la privatisation ait été seulement motivée par la menace d'une faillite et par des questions de gestion. Il se fait que l'année 1984 a été marquée par une politique de privatisation. Cette année-là, le gouvernement du Premier ministre Yasuhiro Nakasone a apporté tous ses soins à l'entreprise de privatisation des JNR, de la NTT (Nippon Telegraph and Telephone) et de la Tobacco and Salt Public Corporation. Ces deux entreprises, surtout la NTT, avait une santé économique satisfaisante.

## PROBLEMES D'EMPLOI

Ce sont les problèmes d'emploi qui ont constitué le véritable casse-tête pour l'Etat japonais au cours de tout ce processus.

Tous les travaux préparatoires, de 1985 au 1er avril 1987 - date de la privatisation - ont porté sur le processus de réduction des effectifs. A part cela, seules deux autres mesures ont été prises au cours de ces trois années : la fermeture de 2 090 kilomètres de ligne supplémentaires et la révision des horaires de 1986 qui, déjà, tenait certainement compte de la mise en service des nouvelles entreprises qui allaient apparaître en 1987. Or, la fermeture des lignes allait aggraver encore davantage le problème de la main-d'oeuvre excédentaire.

Les mouvements syndicaux firent irruption. Les grèves, bien qu'étant interdites aux fonctionnaires publics japonais, se sont succédé.

Une partie des cheminots ont accepté de prendre leur retraite anticipée comme on le leur proposait. D'autres ont été mutés dans divers organismes de l'Etat qui, à cet effet, a par ailleurs créé un centre spécial de formation professionnelle et de recyclage pour permettre aux anciens fonctionnaires de s'intégrer dans d'autres secteurs d'activité de l'administration.

Cependant, ceux qui ont continué à travailler, au sein des nouvelles compagnies ferroviaires, nées de la scission des JNR, y ont été invités, individuellement et par écrit. Selon les syndicats, les cheminots les plus engagés sur le plan syndical auraient dans une certaine mesure été, au cours de tout ce processus, persécutés. Ce qui a entraîné le dépôt de diverses plaintes auprès de l'OIT.

## LE PROCESSUS DE PRIVATISATION

Comme on l'a vu, le processus de privatisation et de scission des JNR a fait l'objet d'une longue préparation. Bien que le 1er avril 1987 ait marqué le début de l'ère des chemins de fer privés et le 31 mars 1987 la fin de celle des JNR, le processus, progressif, a été le fruit d'une préparation. Avant de scinder les JNR, on a restructuré en profondeur l'entreprise existante, on l'a assainie financièrement et on l'a préparée à relever les défis du marché et d'une gestion plus rentable.

Le débat politique sur la réforme des JNR a été un débat approfondi. A l'appui des arguments et des reproches quant au nombre et à l'affectation des cheminots, et à leur incidence sur les dettes accumulées par l'entreprise, il y avait l'exemple fourni par les entreprises de chemin de fer privées qui déjà existaient au Japon et qui pouvaient se targuer de résultats d'exploitation positifs (3).

Les JNR ont été fractionnés en douze entreprises. Sept de ces entreprises assurent le transport des passagers (infrastructure, matériel roulant et exploitation) selon une répartition géographique. Une pour l'île d'Hokkaido, une autre pour celle de Shikoku et une troisième pour celle de Kyūshū. L'île principale d'Honshū est desservie par trois compagnies également réparties géographiquement (voir annexe 1). Une compagnie de transport de marchandises, opérant au niveau national, et qui ne détient que

---

(3) Il existait déjà au Japon des chemins de fer véritablement privés, surtout aux périphéries des grands centres. Ce sont des entreprises de type urbain, sururbain et régional, mais non national.

du matériel roulant (4) ; une compagnie de leasing qui a la propriété des lignes à grande vitesse des Shinkansen et qui les donne en leasing aux trois compagnies d'Honshū, qui sont propriétaires du matériel roulant et l'exploitent.

La circulation des Shinkansen dans l'île de Kyūshū est de la responsabilité de la compagnie établie à Osaka. Les deux autres entreprises d'Honshū ont leur siège à Nagoya à Tokyo.

A côté de ces 8 compagnies directement liées à la circulation, il faut encore enregistrer la création par l'Etat de 3 compagnies qui assurent des services de soutien : la Railway Telecommunications Company, la Railway Information Systems Company et le Raylways Technical Research Institute.

Une douzième compagnie a été créée par l'Etat (et tout comme les trois compagnies susmentionnées, avant le 1er avril 1987) pour la liquidation des dettes, et, en principe, pour accompagner le processus de privatisation jusqu'à la vente des nouvelles entreprises en bourse - c'est la JNR Accounts Settlement Corporation.

En dépit de la "privatisation", les nouvelles entreprises restent la propriété de l'Etat. On espère certes que ces entreprises acquerront une situation financière solide qui permettra de les mettre en vente et/ou d'éviter de les exposer à des spéculations boursières.

Les différentes entreprises coopèrent entre elles et forment le "JR Group" (Japanese Railways). Par ailleurs, le même logo ("JR") figure sur tout le matériel roulant des diverses compagnies, même si la couleur des wagons peut varier.

En ce qui concerne les services d'autobus créés entretemps, le gouvernement avait l'intention de les rendre tout à fait indépendants des JR.

La gestion de chaque entreprise est distincte. Si l'on considère les six compagnies de transport de passagers (y compris l'exploitation des Shinkansen), nous voyons que la gestion, outre qu'elle est fractionnée entre les six entreprises, a été en même temps répartie géographiquement, se rapprochant ainsi davantage des besoins de la clientèle, et permettant en même temps un meilleur "management" du matériel roulant.

Il y a des trains qui circulent du territoire d'une compagnie à celui d'une autre et, dans ce cas, à l'instar de ce qui se passe en Europe, les recettes sont partagées proportionnellement. Les JFR - Japanese Freight Railways - paient l'utilisation des voies aux entreprises de transport des passagers.

Une bonne coopération entre les entreprises des différentes régions a montré qu'il était possible de réduire encore le volume du personnel employé, sans pour autant réduire la qualité des services rendus aux usagers. Ainsi, selon les usagers, si, d'une part, on a fermé des lignes et des gares, d'autre part, les guichets ont été remplacés par des distributeurs automatiques de billets, les trains ont commencé à circuler à des heures plus appropriées et les wagons sont devenus plus propres. Les prix n'ont pas augmenté depuis 1986,

---

(4) Cette entreprise (la JFR) utilise les réseaux des six autres compagnies de transport des passagers, en payant ce service selon le type d'utilisation qui est fait de ces infrastructures.



au contraire de ce qui se passait, au moins, après 1980. Mais rien de tout cela ne s'est fait soudainement ni n'a changé dans la nuit du 31 mars au 1er avril 1987. Une année plus tard, cependant, les JR obtenaient des résultats d'exploitation positifs.

## LA RELANCE ECONOMIQUE

Un des facteurs qui a le plus contribué à la relance économique des chemins de fer et à l'élimination des dettes accumulées (outre la réduction des effectifs) a été la vente d'immeubles appartenant au JNR. Ces immeubles, tels que terrains, entrepôts, centres de triage, gares, etc., parfois vétustes, se trouvaient généralement bien situés, dans des endroits centraux des villes. Profitant de la conjoncture immobilière en hausse, l'Etat est parvenu à récupérer quelque 6 milliards de yens de ces ventes.

De même, la vente de 600.000 millions de yens d'actions a contribué à liquider une partie de la dette.

Les trois compagnies de l'île principale (Honshū) ont, avec les JFR, pris globalement sur elles une dette de quelque 14 milliards de yens dont 8 milliards allaient être récupérés grâce à l'exploitation des Shinkansen. En revanche, la même chose ne s'est pas produite pour les entreprises des îles périphériques qui n'ont pas eu à prendre en charge les dettes accumulées par les JNR, ce qui leur a permis de s'assurer, au 1er avril 1987, une situation financière en équilibre.

Cela étant, il restait à solder 17 milliards de yens, dont l'Etat prit la charge. Des programmes d'aide locaux en faveur des lignes régionales ont été réalisés avec l'aide des communautés autonomes.

Les informations recueillies ont confirmé que toutes les entreprises de chemin de fer étaient rentables depuis 1987, époque où la gestion se rationalisa et devint autonome.

## CONCLUSION

Comme nous l'avons vu, l'expérience japonaise dite de la "privatisation" des chemins de fer doit plutôt être décrite comme une "restructuration" tendant à décentraliser la gestion des réseaux de chemin de fer et à éliminer les problèmes financiers des JNR qui grevaient lourdement l'avenir de cette entreprise.

L'Etat japonais continue à détenir le capital des entreprises nées du démantèlement des JNR, même si leur gestion se fait dans un cadre privé et s'oriente vers une plus grande agressivité commerciale. Cependant, l'Etat a l'intention de procéder, à l'avenir, à l'ouverture de ces entreprises au capital privé.

Pour l'instant, c'est encore le gouvernement qui décide des investissements à opérer dans de nouvelles infrastructures, conformément aux projets qui lui sont soumis par les diverses entreprises. Le rééquilibrage financier de ces entreprises a déterminé le gel, au cours de la période de restructuration, du programme ambitieux présenté au début des années 80 qui se donnait pour objectif de faire passer de 1 832 à 7 786 km la longueur du réseau de grande vitesse, seule la liaison avec l'île d'Hokkaido ayant été terminée, qui déjà était en cours en 1987. Malgré cela, des informations plus

récentes indiquent que le programme n'a pas été abandonné mais que sa poursuite dépend des résultats des JR récemment créés. Tout comme n'a pas été abandonné l'objectif politique de renforcer le réseau de manière à placer tous les points du territoire à moins de deux heures d'une gare de Shinkansen.

Les méthodes utilisées pour rééquilibrer les résultats de l'exploitation ne sont pas sorties de l'orthodoxie : licenciement du personnel excédentaire, automatisation, fermeture des lignes non rentables, aliénation du patrimoine. Elles ont cependant été doublées d'une politique de plus grande agressivité sur le plan commercial qu'ont permise l'affranchissement de la tutelle de l'Etat et l'adaptation des services aux besoins spécifiques des différents horizons du territoire japonais.

Il faut également noter la diversification des activités développées par les compagnies récemment créées, parallèlement aux services purement ferroviaires (5).

Il faut encore souligner que si l'on est passé au Japon d'une situation d'unicité des services de chemins de fer à une situation de pluralité des compagnies en fonctionnement, une coopération exemplaire est maintenue entre les différentes compagnies, ce qui permet d'affirmer que la logique des services intrarégionaux (nationaux) se superpose aux logiques régionales de chaque compagnie (6).

A souligner enfin le choix qui a été fait de dissocier la propriété des infrastructures (réseaux) de l'exploitation commerciale des services de transport des marchandises et des trains à grande vitesse.

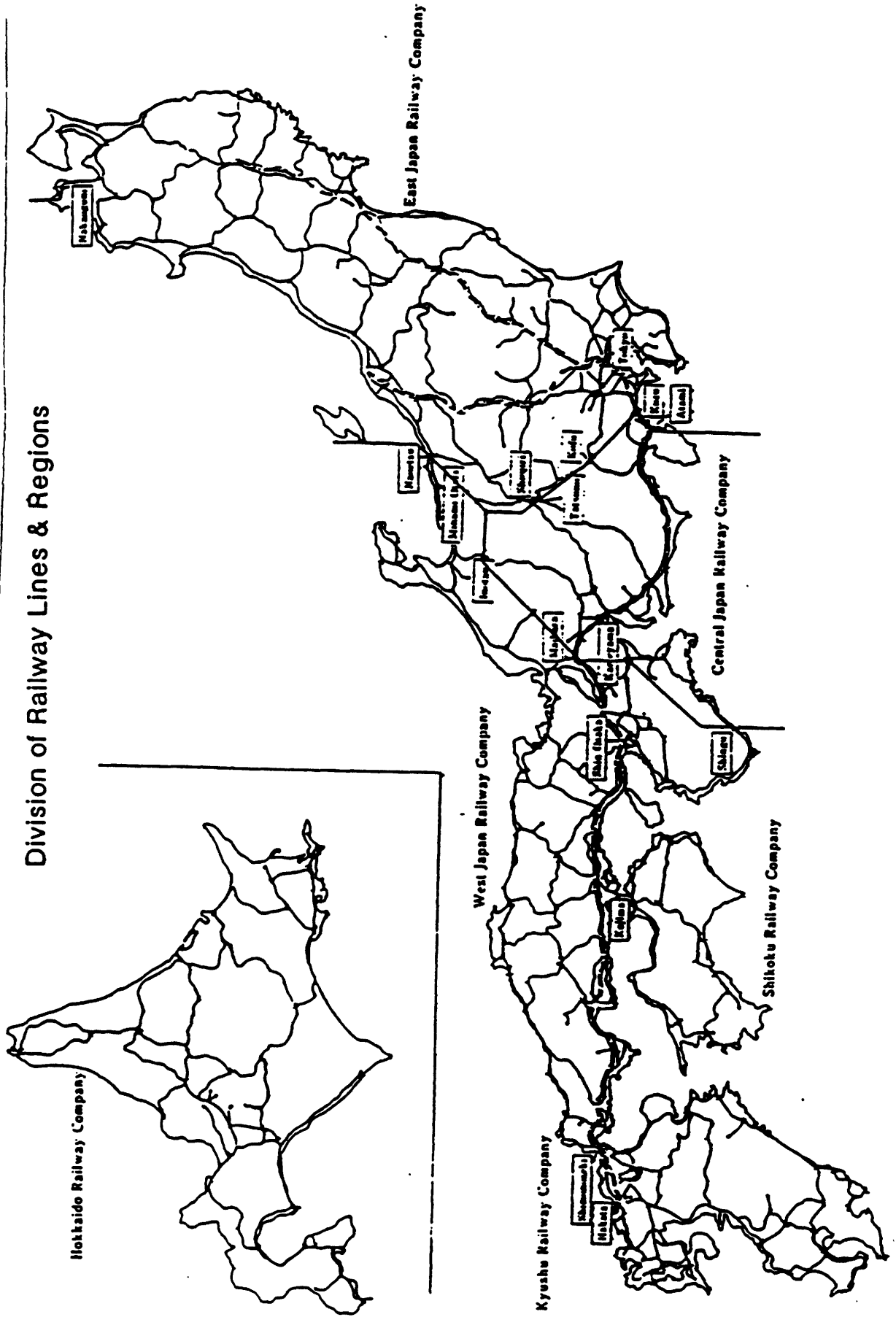
---

(5) Par exemple, la East Japan Railway Company regroupe parmi ses activités : le transport ferroviaire des passagers ; le transport ferroviaire des marchandises ; le transport par autobus ; des bureaux de voyage ; l'entreposage ; la gestion d'aires de stationnement ; la publicité ; le traitement de l'information ; la vente au détail ; l'hôtellerie et la restauration ; la construction générale ; la construction d'équipements ; les agences immobilières et la gestion ; la fabrication de matériel roulant ; la fabrication de matériel de précision et de matériel industriel ; la gestion de parcs récréatifs, et d'équipements sportifs et culturels ; l'horticulture ; l'aquaculture en étangs.

Un autre exemple de cette diversification est la solution qui est donnée au problème de la "déshumanisation des gares" entraînée par le départ des fonctionnaires et leur remplacement par des contrôles automatiques et par des systèmes de vente automatique des billets. L'augmentation de la criminalité et du vandalisme qui a été constatée a incité les JNR à établir de petits centres commerciaux dans ses installations.

(6) La création de trois compagnies de type national pour les services d'appui (Railways Telecommunications Company, Railways Information Systems et Railways Technical Research Institute) témoigne de cet esprit d'uniformisation et d'intégration fonctionnelle des réseaux et des services, qu'illustre par ailleurs très bien le recours au logo commun JR.

# Division of Railway Lines & Regions



Division of Railway Lines & Regions

