

l'augmentation des ressources financières allouées aux Fonds structurels. À l'heure actuelle, ces Fonds représentent moins de 0,5 % du produit intérieur brut de l'UE. Il s'agit là d'une somme comparativement modeste compte tenu de l'ampleur des défis à relever et qui ne peut jouer dès lors qu'un rôle limité dans la promotion de la cohésion économique et sociale. Les chocs économiques externes, qui ont des effets pervers sur telle ou telle région, peuvent mettre en danger le développement économique de la région en question pour de nombreuses années. Selon les

dispositions actuellement en vigueur, les Fonds structurels ne peuvent aider ces régions qu'en recourant aux ressources très limitées qui sont disponibles dans le cadre des initiatives communautaires. Compte tenu de la nature dynamique des facteurs de la cohésion économique et sociale, le CES estime qu'il existe des arguments sérieux en faveur d'une augmentation de la capacité financière des Fonds structurels et d'un accroissement de la flexibilité et de la capacité de réaction dans la configuration de l'aide accordée au titre des Fonds structurels.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER

Avis du Comité économique et social sur les:

- «Communication de la Commission sur le développement des chemins de fer communautaires»;
- «Application de la directive 91/440/CEE — Nouvelles mesures pour le développement des chemins de fer»; et
- «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires»⁽¹⁾

(96/C 153/04)

Le 4 décembre 1995, le Conseil a décidé de consulter, conformément aux dispositions de l'article 75 du Traité instituant la Communauté européenne, le Comité économique et social sur la communication, l'application de directive et la proposition susmentionnées.

La section des transports et communications, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 14 février 1996 (rapporteur: M. Liverani).

Lors de sa 333^e session plénière des 28 et 29 février 1996 (séance du 28 février 1996), le Comité économique et social a adopté à une large majorité et deux abstentions l'avis suivant.

1. Observations préliminaires

1.1. La directive 91/440/CEE⁽²⁾, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993, mais qui n'a pas encore été transposée, hélas, dans tous les États membres, a déjà introduit des nouveautés considérables dans l'organisa-

tion stratégique et les modèles de gestion des compagnies de chemins de fer de l'espace unique communautaire; même si la directive n'a pas atteint tous les objectifs qu'elle se proposait, on peut affirmer que des changements se produisent dans plusieurs États membres de l'Union.

1.2. Quatre ans plus tard, les principes établis d'une manière générale par la directive 91/440/CEE n'appartiennent toujours pas complètement au patrimoine culturel commun des compagnies nationales de chemin

⁽¹⁾ JO n° C 321 du 1. 12. 1995, p. 10.

⁽²⁾ JO n° C 225/90, p. 27; JO n° L 237 du 24. 8. 1991, p. 25.

de fer, dont il faut souligner ici le rôle essentiel dans la structure du transport européen et dans le transport intermodal. Les principes suivants ont notamment été affirmés:

- les chemins de fer sont des entreprises dotées d'une identité distincte par rapport aux objectifs de politique publique et sociale poursuivis par les États;
- la séparation, au moins comptable, a été introduite entre la gestion de l'infrastructure et la gestion des services commerciaux;
- l'assainissement de la situation financière des entreprises ferroviaires;
- l'accès aux infrastructures ferroviaires sera progressivement libéralisé et soumis à un droit d'accès, dont les règles seront établies d'une manière générale par les États; les trajets sont attribués par un organisme répartiteur des capacités d'infrastructure distinct ou non de l'entité gestionnaire.

1.3. Une directive qui ne fournissait donc qu'un cadre d'orientation a imprimé une certaine accélération au processus de mutation des entreprises ferroviaires, au point de modifier des structures juridiques et institutionnelles établies depuis des décennies.

1.4. L'impact immédiat sur la libéralisation prévu par la directive 91/440 était assez limité, conformément aux dispositions de l'article 10; en substance, la directive 91/440 n'autorisait l'accès généralisé à l'infrastructure ferroviaire qu'aux services de transport combiné internationaux de marchandises. Ainsi que la Commission le souligne elle-même, l'assainissement de la situation financière des entreprises demeure en grande partie non résolu. Par conséquent, certaines entreprises ont été contraintes, pour se moderniser, de s'endetter davantage sans intervention de l'État. Dans ces conditions, les entreprises ne sont pas en mesure d'assumer leur rôle en toute autonomie.

2. Initiatives en cours pour le développement des chemins de fer

2.1. Aujourd'hui l'évolution du contexte institutionnel due à une nouvelle accélération imprimée par l'action réglementaire de l'Union européenne relance le défi à un autre niveau encore.

2.2. La philosophie de la Commission européenne peut être ramenée succinctement à l'affirmation selon laquelle le prochain pas doit être la libéralisation de l'accès au réseau communautaire pour les services internationaux de transport de voyageurs, ainsi que pour les services internationaux et de cabotage pour le transport de marchandises et pour le transport combiné de marchandises. Ce nouveau pas permettrait, de l'avis de la Commission, d'accroître la compétitivité et d'encourager le développement du transport par rail, tout en tenant compte des difficultés qui se posent aux services nationaux de transport de voyageurs, ainsi que

d'améliorer les communications au niveau communautaire. Si cette affirmation reflète correctement la position de la Commission européenne, nous pouvons constater immédiatement qu'il s'agit d'une accélération du scénario de libéralisation de nature à imprimer un changement profond à la structure du marché qui s'était consolidée au cours des dernières décennies.

2.3. Attendre passivement les mutations, ou bien résister en campant sur la défense des positions existantes, implique, dans l'ensemble, que l'on renonce à jouer un rôle actif dans l'élaboration du nouveau scénario stratégique pour les transports; il est en effet évident que les opérateurs qui seront en mesure de déchiffrer les nouvelles tendances pourront anticiper les changements nécessaires, car ils prendront une part active à la transformation, et ne subiront donc pas les conséquences d'une modification induite de l'extérieur par le cadre institutionnel. S'agissant du segment ferroviaire proprement dit, le Comité rappelle à cet égard ses avis antérieurs et souligne la nécessité d'engager des actions destinées à améliorer la situation du secteur.

2.4. Le Comité économique et social a formulé un avis⁽¹⁾ sur les deux directives relatives aux chemins de fer: la directive 95/18 concernant les licences des entreprises ferroviaires, et la directive 95/19 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances de l'utilisation de l'infrastructure. Ces deux directives peuvent être considérées comme la mise en œuvre logiquement articulée de la philosophie déjà exprimée dans la directive 91/440 dans les limites définies par l'article 10 pour les opérateurs et les marchés susceptibles d'être touchés par la libéralisation. Dans cet avis, le Comité a mis en évidence le fait qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte de la situation existante et que les problèmes de transposition et d'application doivent être réglés en priorité dans l'intérêt du développement des transports ferroviaires. La mise en application par les États de ces deux directives constitue la prémisses nécessaire à la mise en place de l'accès aux infrastructures ferroviaires, par la création d'un marché des trajets horaires ouvert à la concurrence.

3. Observations générales

3.1. *Changements structurels et libéralisation*

3.1.1. Il n'est évidemment pas dit que la logique qui prévaut actuellement dans l'action de la Commission européenne sera ensuite transposée immédiatement dans la réalité, au travers d'une extension du champ d'application de la directive 91/440 par une modification de l'article 10. La nouvelle proposition de directive se fonde sur une extension de ce qui était déjà établi par l'article 10 de la directive 91/440. On établit essentiellement le principe de la libéralisation progressive pour les services internationaux de transport de voyageurs et pour l'ensemble des services de transport de marchandises.

⁽¹⁾ JO n° C 393/95, p. 56.

3.1.2. Les deux directives concernant les licences et la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire constituent deux mesures d'application rigoureuse de la directive 91/440; elles la complètent sans déborder de son champ d'application. Il ne fait toutefois aucun doute que l'on voit s'ébaucher un processus de libéralisation progressive du transport ferroviaire.

3.1.3. L'expérience acquise dans d'autres secteurs d'utilité publique montre cependant que, s'il est possible d'adopter un comportement dilatoire dans la mise en œuvre des processus de modernisation, la tendance est désormais acquise et, qu'ils soient du secteur public ou privé, les opérateurs qui s'enferment dans une attitude défensive risquent d'être pénalisés à moyen terme par rapport à leurs concurrents.

3.1.4. Les positions monopolistiques du secteur ferroviaire correspondent à une crise économique structurelle liée aux contraintes opérationnelles, qui ont toujours tenu de toute manière, d'une part, à l'harmonisation lacunaire au niveau technique (matériel roulant) et, d'autre part, à la nature du service public et à la difficulté qu'elle comporte dans la concurrence sur le marché face aux autres entreprises qui ne sont pas soumises aux contraintes identiques de service public. Dans d'autres cas — télécommunications ou énergie électrique —, les entreprises ont réussi à mieux gérer les mutations structurelles en dégageant un volume de bénéfices du marché considérablement plus attrayant que ne l'est la réalité des entreprises ferroviaires, qui sont encore largement tributaires de l'afflux des capitaux publics.

3.1.5. La Commission européenne reconnaît que la libéralisation des chemins de fer doit se faire par étapes, afin de tenir compte des particularités du secteur et de l'impact qu'elle aura sur le service public fourni par les entreprises ferroviaires sur la demande des États et des institutions publiques. Mais elle n'en doit pas moins, selon l'Union européenne, se poursuivre, fût-ce progressivement.

3.1.6. Après avoir reconnu formellement la nécessité d'une libéralisation progressive dans le secteur ferroviaire, la Commission européenne a toutefois donné un nouveau coup d'accélérateur au processus de déréglementation, sans avoir encore déterminé un parcours réellement apte à répondre à l'ensemble des besoins spécifiques du secteur, comme le demandent à juste titre les usagers et les forces sociales.

3.2. *L'impact sur les entreprises et sur les opérateurs*

3.2.1. Il peut en dériver de lourdes conséquences pour l'évolution stratégique des entreprises dans les prochaines années, eu égard à la transformation radicale que la directive 91/440 a déjà provoquée à elle seule dans l'organisation des compagnies européennes de chemins de fer et aux conséquences sur l'emploi.

3.2.2. La véritable clé de voûte des processus de libéralisation en cours dans l'espace économique européen est constituée par les règles d'accès aux infrastruc-

res ferroviaires. Cette question est également étroitement liée au projet de développement du réseau ferroviaire à l'échelle transeuropéenne, qui prévoit la participation de capitaux privés dans le financement des investissements.

3.2.3. Cet élément, qui constitue une nouveauté par rapport à l'expérience des dernières décennies, comporte la définition de règles d'accès permettant, d'une part, le financement des projets par des privés et précisant, d'autre part, les modalités d'exploitation commerciale des réseaux par les entreprises ferroviaires.

3.3. *Le contexte économique et social de la libéralisation totale*

3.3.1. Le calendrier de la libéralisation totale de l'accès aux infrastructures ferroviaires est en cours de discussion, mais la conviction s'est répandue qu'un tel marché ne saurait être traité comme n'importe quel autre marché; cela risquerait d'avoir des effets négatifs sur la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport.

3.3.2. Le Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi (Plan Delors) reflète une accélération de la prise de conscience que la création du marché unique nécessite une focalisation importante sur les investissements dans les réseaux transeuropéens, afin d'améliorer le potentiel de l'Union européenne en matière de concurrence: «La réalisation d'excellents réseaux dans l'Union tout entière et au-delà de ses frontières est une tâche essentielle, qui exigera un effort commun, massif et durable, des pouvoirs publics à tous les niveaux et des opérateurs privés...».

3.3.3. L'analyse de la Commission fait ressortir que le total des investissements directs nécessaires d'ici à 1999 pourrait atteindre 400 milliards d'ECU, dont 220 milliards dans les transports, 150 milliards dans les télécommunications et 13 milliards dans le transport de l'énergie. Il s'agit d'objectifs extrêmement ambitieux, leur réalisation nécessite l'activation de mécanismes, de procédures, de modalités financières innovatrices, permettant d'ébaucher une piste de mise en œuvre à la hauteur du défi.

3.3.4. Il est évident que la mobilisation d'un volume aussi important de ressources financières pour la réalisation de l'intégration des réseaux⁽¹⁾ dans l'espace économique européen implique une conscience claire des difficultés auxquelles il faut faire face. L'état des finances de la Communauté et des États membres ne laisse pratiquement pas de marge pour un accroissement du financement public au-delà de ce qui est déjà envisagé. L'investissement massif nécessaire dans certains domaines, notamment les infrastructures de transport, nécessitera de nouvelles formes de partenariat entre financement

(1) Cf. Avis CES sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative aux orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen des transports», JO n° C 397 du 31. 12. 1994, p. 23.

privé et financement public, sur la base d'une «ingénierie» financière englobant toutes les sources et formes de financement.

3.3.5. Le développement d'un réseau transeuropéen de transport ferroviaire implique nécessairement que soient définies des conditions standards pour l'harmonisation de l'exercice, de manière à favoriser la constitution d'un véritable marché des services ferroviaires⁽¹⁾.

3.3.6. Le programme d'investissement pour le renforcement des lignes existantes et la réalisation de lignes nouvelles fait apparaître l'importance d'une stimulation de la coopération entre les chefs d'entreprise des industries européennes.

3.3.7. Au cours des dernières décennies, les chemins de fer ont pris la forme d'entreprises nationales, qui avaient souvent pour fonction de protéger les systèmes internes de fourniture industrielle, ce qui avait des répercussions négatives pour les consommateurs.

À l'heure actuelle, avec l'ouverture du marché européen et la globalisation de l'économie, il apparaît nécessaire de dépasser ces modèles d'organisation.

3.3.8. Dépasser les modèles d'organisation traditionnels dans la perspective d'une libéralisation — quoique progressive — des services ferroviaires communautaires oblige les gouvernements, les entreprises et les associations de travailleurs à faire face d'urgence à une montée des problèmes sociaux sur plusieurs fronts; c'est la raison pour laquelle il est absolument essentiel, tout en tenant compte des conséquences que cela aura sur les usagers-consommateurs du service — actuellement — public, de réussir à passer:

- d'une forte baisse de l'emploi, caractéristique de tout processus de modernisation des structures (processus déjà en cours en Europe, avec la perte de dizaines de milliers d'emplois);
- à la création ciblée de nouvelles possibilités d'emploi lors de la phase suivante — et souhaitable — de relance du système du transport sur rail;
- et à la reconversion du personnel en service, qui peut difficilement être mis en préretraite dans la conjoncture actuelle, étant donné la crise que connaissent les systèmes de prévoyance dans l'ensemble de l'Union.

3.4. Une Europe ferroviaire à plusieurs vitesses?

3.4.1. L'impact de la nouvelle proposition de directive est radical; elle donne en effet une accélération au calendrier et à l'extension du champ d'application de l'ouverture du marché ferroviaire. De la définition des principes de libéralisation, on passerait à la réalisation effective d'une vaste ouverture de l'accès des opérateurs commerciaux à l'infrastructure ferroviaire.

(1) Cf. Avis CES sur la «Proposition du Conseil relative à l'interopérabilité du réseau européen de trains à grande vitesse», JO n° C 397 du 31. 12. 1994, p. 8.

On voit donc se profiler une nouvelle réglementation communautaire, alors que les compagnies ferroviaires européennes n'ont pas encore assimilé l'innovation apportée par l'adoption de la directive 91/440 et des deux directives sur les licences et la répartition des capacités d'infrastructure.

3.4.2. Le processus de transposition de la directive 91/440 montre en effet que l'on risque d'assister à une divergence progressive des politiques nationales lors de la période délicate de la transposition des directives communautaires relatives aux chemins de fer, la situation étant d'autant plus critique que les nouvelles directives adoptées et celles qui sont en discussion relancent trop rapidement le problème face à une large marge d'autonomie des États membres.

3.4.3. On peut identifier grosso modo deux approches alternatives extrêmes, les autres États membres se situant au milieu. D'un côté se profile une position largement favorable au processus de libéralisation, qui va jusqu'à la préparation d'un projet de privatisation des chemins de fer prévoyant la fragmentation des entreprises commerciales et la création d'une concurrence, y compris dans la fourniture des services ferroviaires. De l'autre se dégage une position extrêmement prudente et circonspecte face à l'adoption de l'orientation communautaire en faveur de la libéralisation, au point qu'il n'est même pas question de la séparation des comptes entre le gérant du réseau et les entreprises commerciales. On observe ensuite une série d'approches intermédiaires, qui ne sont pas encore clairement définies.

3.4.4. Les différents parcours définis par les autorités nationales lors de la transposition des directives communautaires risquent d'entraîner une Europe ferroviaire à plusieurs vitesses.

3.4.5. Il est évident qu'il serait prématuré de tenter de définir l'impact de la libéralisation du secteur ferroviaire sur la compétitivité des entreprises opérant dans ce secteur, également parce que les effets les plus radicaux des innovations institutionnelles récentes se feront sentir dans les années à venir, avec l'application des directives sur les licences et sur la répartition des capacités d'infrastructure, ainsi que les décisions ultérieures qui s'annoncent pour l'avenir.

3.4.6. Au vu des faits, tout au moins jusqu'à aujourd'hui, l'approche communautaire en faveur d'une libéralisation n'a pas eu d'effet positif en termes de compétitivité du système ferroviaire par rapport aux autres modes concurrents.

3.4.7. Le début des années 90 est également marqué par une perte de marché en volume transporté, qui est particulièrement visible dans le transport ferroviaire des marchandises.

3.4.8. Si l'on n'enregistre pas encore, du point de vue du positionnement du marché, une inversion particulière de tendance par rapport à la situation des dernières décennies, il est toutefois indéniable que l'œuvre de réforme institutionnelle lancée par la Commission européenne a apporté des éléments innovateurs, tout au moins au niveau de l'organisation, dans la structure des entreprises ferroviaires, ce qui a entraîné une accélération de la redéfinition du rôle stratégique des chemins de fer.

4. Conclusions

4.1. Au vu des observations, considérations et analyses effectuées et correspondant aux jugements adoptés à l'unanimité par le Comité économique et social à l'occasion des avis rendus précédemment en matière de réforme du transport ferroviaire, on peut considérer que le moment est venu de ne poursuivre la libéralisation que si elle est dans la ligne d'un choix politique cohérent et harmonisé sur la réforme globale du secteur sous tous ses aspects (économiques, sociaux et organisationnels), et en particulier:

- l'autonomie de gestion;
- l'assainissement financier;
- la prise en compte de la problématique des coûts externes;
- le développement du transport intermodal;
- le développement de l'interopérabilité;
- la définition au niveau européen des exigences en matière de service public;
- l'harmonisation dans le domaine social, notamment en ce qui concerne les questions de l'emploi et des horaires de travail;
- la définition de normes et réglementations en matière de sécurité au niveau européen.

Fait à Bruxelles, le 28 février 1996.

4.2. En ce qui concerne plus particulièrement la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440, le Comité économique et social, tout en approuvant et en reconnaissant la cohérence logique de cette proposition avec l'approche globale de la réforme des transports dans le marché unique et avec la nécessité d'augmenter la compétitivité du secteur ferroviaire, estime que l'harmonisation entre les différents États grâce à la mise en œuvre par les gouvernements des directives déjà adoptées et de celles qui attendent encore l'approbation définitive du Conseil des ministres faciliterait considérablement la réalisation des objectifs indiqués.

4.3. Le Comité invite la Commission à solliciter des échanges d'idées plus nombreux dans le cadre de la consultation des partenaires sociaux, afin de quantifier l'impact sur l'emploi de l'éventuelle adoption rapide de la directive ainsi modifiée, et d'éviter les conséquences sociales négatives qui devraient en résulter, au moyen d'un programme communautaire de soutien à définir en accord avec les forces sociales. Dans ce contexte, il demande également à la Commission de resserrer le calendrier de présentation de la communication relative au service public.

4.4. Enfin, le Comité se demande s'il ne serait pas utile, compte tenu de la problématique liée à la réforme du transport ferroviaire, de disposer d'un échéancier de référence par analogie à celui adopté pour les télécommunications, la sidérurgie et d'autres secteurs aussi complexes.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER