

Septembre 1997

Les 'freeways' de fret : Point de vue des opérateurs de TC

Prise de position de l'Union Internationale des
sociétés de transport combiné Rail-Route, UIRR



Les 'freeways' de fret : Point de vue des opérateurs de TC

SOMMAIRE

1. Synthèse	3
2. Introduction	5
3. Les 'freeways' de fret: un moyen de sortir la libéralisation du rail de l'impasse	5
4. L'évolution du concept de 'freeway'	7
5. La réaction des entreprises ferroviaires	9
6. Le rôle des opérateurs de TC	10
7. L'accès au marché des sillons	11
8. La définition des 'freeways'	14
9. Les 'One-Stop-Shops'	15
10. Observations finales	17

Annexe 1 La structure du marché

Annexe 2 A propos du Transport Combiné

Annexe 3 A propos de l'UIRR

1. Synthèse

La présente prise de position émane des clients les plus importants en matière de transport international de marchandises par voie ferrée, à savoir les 17 opérateurs du transport combiné (TC) rail-route regroupés au sein de leur organisation faitière, l'UIRR.

La libéralisation des entreprises ferroviaires, entamée avec la directive 91/440 de la Commission Européenne, est l'une des tâches centrales de la politique des transports, dont la matérialisation est d'une importance capitale pour l'avenir du TC. Dans son Livre Blanc sur la revitalisation du rail, la Commission Européenne a en guise de première étape concrète proposé la création de 'freeways', et a consigné ses vues à ce sujet dans la communication sur les 'freeways' de fret transeuropéens.

Les opérateurs de TC voient dans l'initiative de la Commission un soutien important à leurs efforts visant à transférer davantage de marchandises au rail. Ils sont fortement intéressés à collaborer à l'instauration rapide de ces 'freeways', afin que la pratique apporte la preuve tangible du potentiel élevé du rail et que celle-ci imprime à son tour une progression substantielle à la libéralisation.

Dans le même temps les opérateurs de TC sont préoccupés par les propositions des entreprises ferroviaires établies que la perspective d'une libéralisation du rail enchante moins et qui sont plus soucieuses de consolider leurs positions de monopole actuel.

Dans la proposition de la Communauté des Chemins de Fer Européens à la Commission Européenne, les opérateurs de TC, qui transfèrent pourtant plus de 90% du TC au rail, ne sont même pas mentionnés. Ce sont pourtant ces opérateurs de TC qui ont été à ce jour le moteur du développement du transport combiné, qui ont par leur dynamisme continuellement mis les entreprises ferroviaires sous la pression de l'innovation, et qui ont grâce à leur marketing efficace et leurs investissements en wagons, en équipements de transbordement et en systèmes informatiques, atteint des taux de croissance largement au-dessus de la moyenne dans ce secteur du transport ferroviaire.

Ils auraient pu transférer davantage de trafic au rail si les entreprises ferroviaires avaient mis des sillons plus attractifs à leur disposition. La libéralisation du rail et, en guise de première étape, l'instauration de 'freeways', ne feront des progrès que pour autant que s'amélioreront les conditions-cadre pour ceux qui sont parvenus à développer le transport combiné dans des conditions difficiles.

La condition préalable est l'instauration d'une vraie concurrence entre les entreprises ferroviaires. Le fait qu'aucune entreprise ferroviaire ne se risque à passer en concurrent sur un réseau "voisin", est un signe incontestable que ceux qui sont censés être les mieux informés, ne sont pas persuadés qu'ils ne seraient pas l'objet d'un traitement discriminatoire dans cet autre pays.

La création de 'freeways' n'atteindra pas les résultats espérés si les entreprises ferroviaires monopolistes en place se partagent les sillons des 'freeways' au travers des One-Stop-Shops. L'idée directrice de la libéralisation du rail doit être la suivante : celui qui assume le risque commercial doit également se voir reconnaître un droit de possession ou de disposition du sillon. Lorsque des opérateurs de TC constituent des trains à leurs propres risques économiques, ce sont eux qui doivent être investis du pouvoir de disposer des sillons en question. Ce n'est qu'à ce moment là qu'ils seront en mesure de choisir l'entreprise ferroviaire qui effectuera la prestation de traction.

Par les seuls travaux d'élaboration du concept des 'freeways', un premier succès a déjà pu être obtenu : sous la pression politique, les entreprises ferroviaires ont découvert quelques nouveaux sillons plus performants, qui sont définis comme des sillons 'freightway'. L'interprétation quelque peu étroite qui y est ainsi donnée ne retient que peu de choses du concept originel de 'freeway'. La notion de 'freeway' doit signifier que tout le 'way' est 'free', c.-à-d. que l'ensemble du corridor soit soumis à ce nouveau régime. Chaque tentative de ne qualifier de 'freeway' que quelques sillons nouvellement découverts et de maintenir les centaines de sillons existants sur le même corridor sous l'ancien régime mènera à une scission du trafic en deux catégories, avec le danger que les sillons-pilote, qui se trouvent sous les feux de la rampe 'politique', ne soient une réussite qu'en apparence.

Le succès du concept de 'freeway' s'appréciera à la mesure dans laquelle de nouveaux trafics pourront être transférés au rail dans les corridors correspondants.

2. Introduction

Par le concept des 'freeways' de fret, également appelés TERFF (Trans-European Rail Freight Freeways), la Commission Européenne vise à donner un nouvel élan à la libéralisation et à la dynamisation du trafic ferroviaire.

Le terme 'freeways' couvre, en abrégé, un concept de couloirs ferroviaires internationaux de hautes performances assortis de modalités de réservation et d'accès simplifiées.

La présente prise de position, marquée de propositions et évaluations, émane des clients les plus importants en matière de transport international de marchandises par voie ferrée, à savoir les 17 opérateurs du transport combiné (TC) rail-route regroupés au sein de leur organisation faîtière, l'UIRR.

3. Les 'freeways' de fret: un moyen de sortir la libéralisation du rail de l'impasse

Il faut replacer la crise de la politique ferroviaire européenne dans une perspective historique qui permet de comprendre pourquoi le concept de 'freeway' a pu en si peu de temps devenir l'axe central de la politique ferroviaire de Bruxelles. Les Communautés Européennes tentent depuis 1968 de réformer et de libéraliser le secteur ferroviaire européen, sans toutefois remporter de succès significatif à ce jour. L'existence de monopoles, l'importance des déficits des entreprises ferroviaires, de même que les embouteillages et les nuisances affectant l'environnement qui sont imputables à l'expansion rapide du trafic routier, ont été et sont encore les mobiles des efforts entrepris.

La directive européenne 91/440 et la privatisation, au sein des Etats membres concernés, des chemins de fer devaient, début des années 90, amorcer le grand mouvement:

- Les Etats membres rendront les rapports entre l'exploitation et l'infrastructure ferroviaire transparents. Une séparation comptable de ces deux domaines est prescrite, une séparation institutionnelle plus poussée cependant souhaitée.
- Les entreprises ferroviaires fonctionneront comme des entreprises d'économie privée, tandis que le réseau ferroviaire soumis à péage sera géré distinctement pour compte des Etats concernés.

- La concurrence animera le secteur des chemins de fer : en transport combiné international, chaque entreprise ferroviaire, et donc également chaque entreprise ferroviaire privée nouvellement fondée, aura libre accès à l'ensemble du réseau ferroviaire de l'UE et pourra, à l'exception du cabotage, être active partout. Le même principe s'appliquera, sous une forme atténuée, aux autres secteurs des transports de marchandises et de personnes, mais seulement au travers de groupements internationaux d'entreprises ferroviaires.

Ces dispositions ont été complétées par la directive 95/18, qui régit la procédure d'agrément s'appliquant aux nouvelles entreprises ferroviaires, et par la directive 95/19, qui délimite le cadre du calcul des redevances et de l'affectation de sillons (slots) ferroviaires.

Mais, alors que l'espace aérien est placé sous le signe des 'open skies' depuis avril 1997, et que les monopoles en matière de télécommunications connaîtront, dès 1998, la libre concurrence, la politique ferroviaire européenne fait en quelque sorte du sur place. En cause, les contradictions difficilement surmontables qui caractérisent la politique ferroviaire des différents Etats membres de l'UE, elle va de la privatisation intégrale en Grande-Bretagne à une politique plutôt conservatrice en France, en Belgique, au Portugal et en Espagne, en passant par une privatisation partielle tempérée par des mesures sociales en Allemagne. En d'autres termes, pour la moitié de l'UE, la libéralisation avec la mise en œuvre minimale des dispositions de la directive 91/440 est considérée comme étant réalisée, tandis que pour l'autre moitié, elle ne constitue qu'un début.

Compte tenu de cette situation de fait, l'idée des 'freeways' de fret devrait trancher le nœud gordien : à une libéralisation (bloquée pour des raisons politiques) à l'échelle du réseau, viendraient se substituer quelques couloirs pilotes appelés à servir d'exemple et de terrain d'expérimentation. Cette mesure devrait apaiser l'appréhension des entreprises ferroviaires nationales à l'égard de mesures de libéralisation plus poussées en même temps qu'elle faciliterait l'accès au réseau de nouvelles entreprises ferroviaires privées.

4. L'évolution du concept de 'freeway'

En raison de la diminution de la part que le trafic de marchandises par voie ferrée se taille sur le marché des transports internationaux (15 % contre 32 % en 1970), la Commission Européenne a chargé un groupe de conseillers présidé par D. Vincent, de mettre au point un programme de réforme. Dans son rapport intitulé " The Future of Rail Transport in Europe " (juin 1996), ce groupe réclame des 'freeways', une Agence européenne des chemins de fer (ERA - European Rail Agency) en tant qu'organisme de contrôle, et des mesures poussées destinées à soutenir l'idée de 'freeways'. Parmi ces dernières figure également un train de mesures appelées à soutenir les 'freeways' ferroviaires par le biais de la perception de redevances spéciales applicables aux camions empruntant des autoroutes parallèles à ces corridors dans des régions notoirement saturées.

Mais ce dernier point - délicat - fut abandonné lorsque le rapport Vincent servit de référence à un Livre Blanc (c'est-à-dire un programme de travail à moyen terme) de la Commission, présenté au public en été 1996 sous le titre " Stratégie de revitalisation des chemins de fer dans la Communauté " COM (96) 421. C'est sous la devise spectaculaire " change or die " que des réformes ont été préconisées et qu'a entre autres été proposée l'instauration des 'freeways'.

Ce concept a été examiné plus en profondeur jusqu'au 27 mai dernier pour se retrouver de manière élaborée dans la communication générale intitulée " 'Freeways' de fret ferroviaire transeuropéens " COM (97) 242. Ce document, qui ne lie pas encore juridiquement les Etats membres concernés, se veut une synthèse de l'état du débat au sein de la Commission. La poursuite des activités de la Commission s'appuie sur l'apport d'un groupe de haut niveau composé de représentants de gouvernement et d'experts. Ce groupe a à son tour constitué un sous-groupe composé de représentants de cinq Etats appelés à sélectionner et à réaliser les premiers 'freeways' avec le concours des entreprises ferroviaires concernées.

Ce faisant, les 'freeways' sont devenus l'unique approche concrète et l'exemple-phare de la politique ferroviaire européenne. Il semble que Bruxelles et de nombreux clients entendent mesurer la capacité de réforme du chemin de fer à partir de la mise en œuvre de ce concept.

Mais de nombreux détails importants du concept de 'freeway' ne manquent pas d'être encore imprécis. De même, les interprétations données à ce concept diffèrent assez visiblement les unes des autres. Les éléments suivants constituent en quelque sorte le plus petit dénominateur commun des idées de la Commission :

- Les 'freeways' doivent être une étape importante dans la voie de la libéralisation à l'échelle européenne du trafic ferroviaire, et, ainsi que l'indique leur nom évocateur, garantir un libre accès au réseau tant aux nouvelles qu'aux anciennes entreprises ferroviaires de tous les Etats de l'UE.
- La réservation et l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire sont facilitées par le biais, notamment, de réglementations simples et transparentes en matière de redevances d'utilisation, ainsi que d'agences centrales pour couloirs internationaux ('One-Stop-Shops', OSS), au sein desquelles les gestionnaires d'infrastructure nationaux coopèrent et contrôlent la qualité des services. Les clients des entreprises ferroviaires n'ont plus qu'à contacter une seule adresse pour avoir accès au réseau ferroviaire international. Des sillons peuvent être réservés rapidement et sans grandes difficultés p. ex. via Internet.
- Les entraves organisationnelles qui affectent les transports internationaux de marchandises par voie ferrée doivent être supprimées graduellement, principalement en réduisant la durée des escales aux frontières et en augmentant la vitesse moyenne des trains.
- Des normes de performance seront garanties et contrôlées par un organisme indépendant.
- Le cabotage devra lui aussi être autorisé.
- Les 'freeways' devront être réalisés aussi rapidement que possible sur de nombreux corridors ferroviaires importants.

A cela s'ajoute que la communication de la Commission laisse une confortable marge d'interprétation. En fonction de leurs intérêts, les uns voient dans les 'freeways' une occasion d'expérimenter au-delà de la directive 91/440, alors que les autres n'y voient qu'un moyen d'améliorer le déroulement des transports internationaux de marchandises par voie ferrée au plan de l'organisation.

5. La réaction des entreprises ferroviaires

La Communauté des Chemins de Fer Européens (CCFE) a réagi à la parution du Livre Blanc sur la revitalisation des chemins de fer en constituant ses propres groupes de travail et en se livrant à des études détaillées. De cette manière, elle tente de récupérer l'initiative et formule des avis, qui sont de nature à consolider la position acquise de monopole des entreprises ferroviaires.

La notion de libéralisation n'a guère la cote à la CCFE, pas plus, du reste, que la garantie de normes de performance et la question du cabotage, qui ne sont pas explicitées. Les points litigieux sont supposés devoir être élucidés au niveau interne entre les entreprises ferroviaires (Forum Train Europe). Quant au rôle des opérateurs de TC et des autres gros clients revendeurs de prestations ferroviaires, dans les propositions de la CCFE à la Commission il n'y est tout simplement pas consacré un seul mot.

L'analyse de la CCFE porte davantage sur l'amélioration du trafic conventionnel de marchandises. Bien que celui-ci n'offre, à l'inverse du transport combiné, que peu de perspectives de croissance, les entreprises ferroviaires fondent de grands espoirs sur le développement du trafic par charge complète. Ces espoirs procèdent du fait que la recette à la tonne-kilomètre en trafic conventionnel est supérieure dans certains cas à celle atteinte en transport combiné. Sont perdus de vue dans un tel raisonnement les coûts découlant pour les entreprises ferroviaires de leur propre organisation de vente, des frais de manoeuvres élevés, de temps de rotation nettement plus longs, des parcours à vide, d'une moins bonne utilisation des locomotives, etc., qui sont en proportion largement supérieurs à ceux du transport combiné, et qui ont pour effet qu'en définitive la productivité du trafic conventionnel est généralement inférieure.

Aux yeux de la CCFE, les questions d'organisation figurent au premier plan :

- l'amélioration de la coopération entre les gestionnaires d'infrastructure nationaux (exploitants des voies ferrées),
- le règlement des rapports entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire nationale,
- la transposition rapide du concept de 'freeway' sur des couloirs-pilote.

Déjà en avril 1997, soit encore avant la publication de la communication de la Commission, la CCFE proposait deux corridors, qui devraient fonctionner en tant que 'freeways' dès le début 1998 :

- d'Anvers à l'Italie en passant par le Luxembourg et la France,
- de Rotterdam à l'Italie en passant par l'Allemagne et la Suisse.

Les spécialistes apprenaient à leur grand étonnement qu'il subsistait encore, dans les corridors jusqu'alors prétendument saturés et exploités de manière efficiente, une multiplicité de sillons intéressants tout à fait inutilisés, et que la durée des arrêts des trains aux frontières pouvait être réduite de l'ordre de 15 à 80 % sans frais supplémentaires, d'où une augmentation pouvant aller jusqu'à 20 % des vitesses commerciales moyennes, autant de performances présentées jusque là vis-à-vis des opérateurs de TC comme irréalisables.

Par les seuls travaux d'élaboration du concept des 'freeways', un premier succès a donc étonnamment été réalisé. Il devient clair qu'en faisant montre de l'esprit d'innovation requis, d'autres potentiels de rationalisation existent encore pour le rail qui n'ont jusqu'à présent pas été épuisés dans le cadre traditionnel.

6. Le rôle des opérateurs de TC

Tant dans le Livre Blanc de la Commission de l'UE que dans son document consacré aux 'freeways' et dans les propositions de la CCFE, il n'est question que d'entreprises ferroviaires et de gestionnaires d'infrastructure, le rôle important que les opérateurs de TC jouent au niveau du développement du transport intermodal est quant à lui totalement méconnu. Or, ceux-ci font office d'interface entre le marché des transports et le marché des transports par voie ferrée. Ils sont les architectes du transport intermodal et commercialisent aujourd'hui plus de 90% du transport combiné. Ils sont parvenus à faire en sorte que les modes de transport routier et ferroviaire entre lesquels les rapports sont de nature difficiles, s'identifient dans une collaboration, à leur avantage mutuel. Les opérateurs de TC ont toujours fait preuve de capacités d'innovation en vue d'adapter les transports routiers au rail et ont introduit de nouveaux concepts logistiques. Les concepts de 'Shuttle' et de 'Gateway' sont les développements les plus récents d'une amélioration de la productivité.

Les opérateurs de TC ont investi, là où les entreprises ferroviaires n'étaient pas assez flexibles, dans des wagons spéciaux, des équipements de transbordement et des systèmes informatiques et ont pris ainsi de gros risques financiers. A l'heure actuelle plus de 50% du transport combiné est réalisé à l'intervention des wagons privés des opérateurs et un grand nombre d'autres wagons est loué à long terme auprès des entreprises ferroviaires. Sous leur propre responsabilité commerciale, de plus en plus de trains de TC sont entièrement assurés par les opérateurs.

- A eux seuls, les opérateurs regroupés au sein de l'UIRR ont réalisé l'an dernier le transfert au rail européen de 4 millions de TEU*, équivalant à 1,7 millions de chargements complets par camion. Cette dynamique caractérise le secteur depuis 30 ans, sans interruption; dans le cas du trafic international, la progression est même de l'ordre de 15% par an en moyenne.
- D'autres opérateurs de TC, Intercontainer-Interfrigo (1996: 1,4 millions TEU) ou d'autres filiales d'entreprises ferroviaires comme CNC en France (0,7 million de TEU) et Transfracht en Allemagne, ont transféré eux aussi transféré des volumes importants de marchandises au rail.

La libéralisation du rail et, en guise de première étape, l'instauration de 'freeways', ne progresseront que lorsque s'amélioreront les conditions-cadre pour ceux qui sont déjà parvenus à développer le transport combiné dans des conditions difficiles.

7. L'accès au marché des sillons

La libéralisation du rail ne portera des fruits que si au moins deux conditions sont remplies :

1. libre concurrence entre entreprises ferroviaires,
2. attribution de sillons qui soit transparente et soucieuse de l'intérêt des clients.

Toutes les propositions faites jusqu'ici pour développer les 'freeways' de fret européens partent, quand bien même cela n'est pas écrit de manière explicite, du postulat selon lequel les départements d'exploitation et d'infrastructure seraient, pour toutes les entreprises ferroviaires, déjà séparés, et que la concurrence serait déjà effective dans le secteur du rail.

* TEU = EVP (Equivalents Vingt Pieds)

Tant que les deux conditions ne seront pas remplies, des mesures transitoires seront nécessaires qui protégeront les clients des entreprises ferroviaires monopolistes, d'une possible exploitation abusive par celles-ci de leur position dominante sur le marché, et qui encourageraient les actuelles entreprises ferroviaires nationales à entrer en concurrence entre elles et faciliteraient l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises ferroviaires.

En particulier le point 2, la question des sillons, est sous-estimé dans de nombreuses approches de libéralisation du rail. Il en va de même dans le cas des 'freeways'. On perd de vue qu'une entreprise ferroviaire bénéficiant d'un accès exclusif au marché des sillons, domine le marché et anéantit le mécanisme de la concurrence, car :

- sans sillons attrayants, les revendeurs de prestations ferroviaires, et, en particulier les opérateurs de TC, ne peuvent pas commercialiser des transports ferroviaires de valeur supérieure,
- en l'absence d'un droit de disposition des sillons, les opérateurs de TC ne sont pas en mesure d'opérer librement un choix entre entreprises ferroviaires concurrentes, - pour autant qu'il y en ait à l'avenir -, étant donné que les sillons auraient été attribués, à long terme et en exclusivité, à leurs actuels prestataires de services de traction, à savoir aux entreprises ferroviaires nationales.

Une attribution exclusive de sillons aux seules entreprises ferroviaires aurait pour conséquence que les actuelles entreprises ferroviaires nationales monopolistes, seraient, au 1.1.1998, les seules à avoir accès aux nouveaux sillons des 'freeways'. Dans ce cas, lorsque la libéralisation à l'échelle de l'UE sera achevée au siècle prochain, ces compagnies pourraient exclure d'autres candidats en arguant de 'grandfathers rights'. Pour ce qui est des sillons attrayants, la libéralisation des transports ferroviaires serait dès lors annihilée par le biais de monopoles de fait.

Il ne serait pas juste d'opposer aux opérateurs de TC le seul argument que s'ils veulent acquérir un droit de disposition sur des sillons, ils n'ont qu'à se procurer leurs propres locomotives et se faire enregistrer comme entreprises ferroviaires :

- La délivrance d'une licence et, en particulier, l'autorisation subséquente d'utiliser le sillon, relèvent, pour les nouvelles entreprises ferroviaires, du parcours du combattant, et s'accompagnent surtout de risques économiques.

- Les sillons attrayants seraient bloqués pour une durée indéterminée par les entreprises ferroviaires nationales ('grandfather rights') ; selon la volonté des entreprises ferroviaires, cela inclut un accès prioritaire aux nouveaux slots de 'freeways'.
- Il arrive que des sillons ne soient pas utilisés, parce que plusieurs entreprises ferroviaires préfèrent, pour des considérations de valeur ajoutée, développer un réseau de transports ferroviaires conventionnels plutôt que de mettre leurs sillons à disposition d'opérateurs de TC qui connaissent une croissance rapide.
- Les liens encore toujours très étroits qui unissent les entreprises ferroviaires nationales et les gestionnaires d'infrastructure rendent un accès non discriminatoire au réseau improbable.
- C'est en cercle fermé que les entreprises ferroviaires en place procèdent jusqu'à présent à l'attribution des sillons internationaux ; de nouvelles entreprises ferroviaires et les clients des entreprises ferroviaires n'ont pas la possibilité de s'assurer leurs sillons à long terme, bien que ce soient eux qui font l'acquisition du fret pour la liaison envisagée.
- Le fait qu'encore aucune entreprise ferroviaire européenne ne se risque à se lancer en concurrence sur le réseau du voisin est un signe irréfutable que ceux censés être le mieux au fait des choses ne sont pas convaincus qu'ils ne feront pas l'objet de discriminations dans le pays étranger concerné.

Comment cette situation peut-elle être améliorée en vue de l'objectif de libéralisation et de dynamisation du rail ? L'idée directrice de la libéralisation du rail doit être la suivante : celui qui assume le risque commercial doit également se voir octroyer un droit de possession ou de disposition du sillon. Pour le transport combiné, cela signifie concrètement :

- lorsque des entreprises ferroviaires constituent à leurs propres risques et périls commerciaux des trains de TC et vendent des groupes de wagons ou du disponible à des opérateurs de TC ou à des chargeurs, le pouvoir de disposition de ces sillons appartient aux dites entreprises ferroviaires.
- lorsque des opérateurs de TC constituent à leurs propres risques et périls commerciaux des trains de TC et revendent des groupes de wagons ou des espaces individuels à des transporteurs, à des chargeurs ou à d'autres opérateurs, et qu'ils chargent les entreprises ferroviaires d'effectuer la traction, ce sont ces opérateurs qui doivent être investis du pouvoir de disposer des sillons en question.

La revendication centrale des opérateurs de TC est dès lors un mode d'attribution des sillons de 'freeways' qui prenne en compte leurs intérêts en tant que clients. Ils devraient avoir le choix entre deux possibilités :

1. Les opérateurs de TC et d'autres gros clients des entreprises ferroviaires doivent pouvoir charger une entreprise ferroviaire qui a leur confiance de réserver en leur nom des sillons auprès du gestionnaire d'infrastructure.
2. Mais ils doivent également avoir la possibilité d'acheter leurs sillons internationaux directement auprès des gestionnaires d'infrastructure, pour charger ensuite une entreprise ferroviaire d'effectuer la traction pour eux en utilisant ces sillons.

Les modalités précises d'attribution de tels droits de propriété ou de disposition des sillons doivent encore être étudiées. Si il est juridiquement nécessaire de changer le texte original de la directive sur les entreprises ferroviaires, ceci devrait être également pris en considération.

8. La définition des 'freeways'

Où commence et où finit au juste un 'freeway' ?

Cette question n'est banale qu'en apparence, car les premiers commentaires publics à propos des 'freeways' donnent à craindre que l'idée initiale ne soit déjà restreinte sur le plan géographique et sur le plan de la teneur, avant même que le premier train ne roule sur ces 'freeways'.

Si la notion de 'freeways' ne porte que sur les axes ferroviaires principaux, à l'exclusion de leurs courts parcours de pré- et de post-acheminement aux terminaux de TC, il en résulterait que les principaux transports combinés seraient soumis à deux régimes distincts : l'un, libéralisé, sur l'axe principal, et l'autre, ancien, sur les liaisons courtes mais souvent non moins importantes, de/vers les terminaux. Les avantages de l'accès simplifié aux sillons ou des normes de qualité supérieures en vigueur sur les 'freeways' pourraient alors facilement être vidés de leur substance.

Aussi une revendication importante consiste-t-elle à délimiter un 'freeway' selon les itinéraires principaux et non en fonction du réseau ferroviaire.

Un principe identique doit s'appliquer à l'existence parallèle de trafics nationaux et internationaux. Ce serait contraire à l'esprit de libéralisation et à la situation effective du trafic que de soumettre les trafics nationaux sur les 'freeways' à un régime différent de celui des trafics internationaux. Le cabotage et l'utilisation de sillons nationaux devraient donc – ainsi que le réclame du reste la Commission – être possibles.

La notion de 'freeways' suppose que le 'way' entier (corridor international) soit 'free', en d'autres termes qu'il soit régi par les nouvelles règles libéralisées. Ce serait une parfaite contradiction avec l'esprit des 'freeways' que de ne commercialiser que quelques sillons nouvellement " découverts " sur les corridors par l'intermédiaire des 'one-stop-shops', alors que les centaines de sillons existant sur ces mêmes corridors continueraient à être soumis à l'ancien régime. Il serait alors à craindre que deux classes de trafics n'émergent dans les mêmes corridors et que les sillons-pilote, qui se trouvent politiquement sous les feux de la rampe, ne soient une réussite qu'en apparence.

Dans ce contexte, il ne faudrait pas non plus perdre de vue la problématique des terminaux concernés et leur capacité.

Le succès du concept de 'freeway' s'appréciera à la mesure dans laquelle de nouveaux trafics pourront être transférés au rail dans les corridors correspondants.

9. Les 'One-Stop-Shops'

Le concept de 'freeway' prévoit l'instauration de ce qu'il est convenu d'appeler des 'one-stop-shops' (OSS). Ces agences centrales devraient permettre un accès rapide et aisé aux sillons internationaux. Les gestionnaires d'infrastructure coopèrent au sein des OSS.

Cela suppose de la part des gestionnaires d'infrastructure une indépendance vis-à-vis des entreprises ferroviaires, inexistante à ce jour. Dans la presque totalité des pays d'Europe, le département de l'infrastructure et celui de l'exploitation se trouvent encore réunies dans une même entité d'entreprise.

Il convient d'empêcher que les entreprises ferroviaires nationales ne soient unilatéralement favorisées et que celles-ci ne répercutent leurs frais sur les

départements de l'infrastructure sans faire bénéficier leurs clients des économies en question. A titre d'exemple, force fut aux opérateurs de TC établis aux Pays-Bas de constater que leurs prix d'achat auprès des entreprises ferroviaires n'ont pas baissé depuis que l'Etat a mis gracieusement l'infrastructure ferroviaire à disposition. Ainsi une subvention croisée de certaines activités d'exploitation des chemins de fer est-elle à craindre.

Dans son document sur les 'freeways', la Commission réclame des décisions plus rapides prises en matière d'attribution de sillons par les OSS :

- les demandes d'utilisation régulière de sillons devraient être tranchées dans les sept jours ouvrables,
- les demandes d'utilisation isolée de sillons, dans un délai d'un jour ouvrable.

Les déclarations par lesquelles les entreprises disent vouloir respecter ces délais, doivent toutefois être accueillies avec circonspection. Lorsqu'il faut d'abord plusieurs mois d'étude pour mettre en évidence l'existence de quelques sillons disponibles et ceux-ci sont alors attribués en cas de demande dans les délais précités, cela ne témoigne pas d'une amélioration par rapport à la situation vécue à ce jour. Déjà aujourd'hui, il existe des sillons facultatifs définis à long terme, qui, si un train venait à 'déborder', pourraient être utilisés à très brève échéance, dans un délai de quelques heures. Ce que les clients des entreprises ferroviaires attendent encore et toujours, ce serait de pouvoir en cas de besoin disposer dans les mêmes délais de sillons internationaux complètement inédits. L'informatique devrait en fait être suffisamment développée pour permettre de telles mises à disposition dans un proche avenir.

Mais eu égard à la lenteur de l'examen des demandes de nouveaux sillons et à la complexité du traitement manuel dans le cadre de conférences internationales sur les horaires, qui prennent en règle générale une année, et eu égard à la structure tarifaire et à la procédure d'attribution de sillons peu transparents, les opérateurs de TC se réjouissent de toute amélioration de la situation actuelle.

En tant qu'institutions internationales, les OSS sont cependant moins accessibles, dans les circonstances données, pour les clients que ne le sont les entreprises

ferroviaires des Etats dont ils relèvent. Il risque donc de s'instaurer une bureaucratie supplémentaire, éloignée des préoccupations légitimes des clients, et susceptible d'occulter les responsabilités.

Mais, ainsi que le réclament depuis longtemps la Commission et, du reste, l'UIRR, il est possible de remédier à cette situation en instaurant un contrôle indépendant.

Devraient être ainsi garantis :

- un examen dans des délais rapides des demandes de sillons,
- des garanties de performance quant à la disposition des sillons (y compris des règles transparentes en matière de responsabilité en cas de non-respect des engagements pris à cet égard),
- une gestion égale et non discriminatoire de toutes les demandes,
- la résolution de conflits par une institution indépendante des entreprises ferroviaires.

10. Observations finales

La création de 'freeways' n'est pas une fin en soi. Leur succès doit s'apprécier à l'aune des progrès en matière de libéralisation, aux normes de performance plus élevées et surtout aux nouveaux volumes de trafic qu'ils auront permis de conquérir.

Le volume important de fret qu'ils maîtrisent et la forte croissance que connaît leur secteur en font les principaux utilisateurs des nouveaux 'freeways' et doivent inciter à adapter le concept aux besoins du marché de sorte que les opérateurs de TC disposent de meilleures conditions-cadre pour réaliser un transfert de trafic au rail.

Pour atteindre cet objectif, les opérateurs TC et leur Union Internationale UIRR proposent à la Commission Européenne et aux entreprises ferroviaires leur plein concours dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du concept de 'freeway'.

Annexe 1

La structure du marché

1. Situation actuelle : canaux de distribution en transport combiné

Pour une meilleure compréhension de la libéralisation du rail, il apparaît nécessaire de décrire le marché des transports et ses acteurs. En cas de libéralisation complète, il y aurait lieu de distinguer les marchés suivants :

1. le marché des sillons, sur lequel des gestionnaires d'infrastructure vendent des sillons ferroviaires à des entreprises ferroviaires agréées
2. le marché de la traction, sur lequel des entreprises ferroviaires proposent des prestations de traction ferroviaire
3. le marché des services ferroviaires, sur lequel des opérateurs proposent des services à valeur ajoutée aux commissionnaires de transport et aux transporteurs des services
4. le marché de la logistique, sur lequel des prestataires de services logistiques proposent des services complets au secteur des chargeurs

Marchés et acteurs (situation idéale)	Situation en Transport Combiné	
	Type A <i>entre les mêmes mains</i>	Type B <i>coopération</i>
Chaîne de transport:		
Secteur des chargeurs		
<i>Marché de la logistique</i>		
Entreprises logistiques	y compris accès au terminal	Commissionnaire de transport, client TC
<i>Prestation de services ferroviaires</i>		
Opérateurs de TC	Compagnie de conteneurs	Opérateur UIRR
<i>Marché de la traction ferroviaire</i>		
Entreprises ferroviaires	Entreprise ferroviaire	Entreprise ferroviaire
<i>Marché des sillons</i>		
Gestionnaires d'infrastructure	nationale	nationale

Dans la pratique, la compréhension des différents marchés et de leurs acteurs se complique du fait que certains acteurs sont actifs sur plusieurs de ces marchés. Ce sont précisément ces cas qui posent en règle générale problème au plan du droit de la concurrence. Il en est p.ex. ainsi du double rôle des entreprises ferroviaires nationales lesquelles ont dans le même temps le monopole de la fourniture de la traction ferroviaire aux opérateurs de TC et qui interviennent elles-mêmes sur le marché des services ferroviaires dans un rôle d'opérateur privé de TC.

Mais il n'y pas que ces deux rôles qui se retrouvent assumés souvent par un même acteur : à l'heure actuelle, l'infrastructure ferroviaire est elle aussi entre les mains des mêmes entreprises ferroviaires, et celles-ci proposent également des prestations logistiques complètes au secteur du chargement.

Là où les marchés sont libres, le fait pour des entreprises d'être présentes sur plusieurs marchés à la fois ne pose bien entendu aucun problème. Il n'y a problème qu'en cas d'existence de monopoles et, partant, de potentiels de discrimination vis-à-vis de concurrents. Les cas de subventions croisées par exemple doivent faire l'objet d'une attention

toute particulière, dès lors que l'on entend faire progresser la libéralisation des transports par voie ferrée. A l'heure actuelle, le transport combiné est dominé par deux modes de distribution différents. Sous le type A, l'ensemble de la chaîne de transport combiné est entre les mêmes mains. Sous le type B, la chaîne de transport combiné est le fruit de la coopération de plusieurs partenaires, chacun se concentrant sur ses compétences de base. Ce mode de distribution coopératif est celui qui a de loin présenté les taux de croissance les plus élevés. Mais cela s'accompagne de problèmes au plan du droit de la concurrence. Les opérateurs de TC doivent d'une part faire concurrence directe aux entreprises ferroviaires, et d'autre part acheter auprès des mêmes des services de traction et des sillons. Le quadruple rôle des entreprises ferroviaires en tant qu'opérateurs de TC, fournisseurs exclusifs de prestations de traction et de sillons et, par-dessus le marché, dans de nombreux pays, encore gestionnaires d'infrastructure, crée des distorsions de la concurrence et entrave une véritable libéralisation.

2. La situation sur un 'freeway'

Marchés et acteurs (situation idéale)	Situation sur un	
	Pays A	Pays B
	<i>Exemple D</i>	<i>Exemple F</i>
Secteur des chargeurs		
<i>Marché de la logistique</i>		
Entreprises logistiques		
<i>Prestations de services ferroviaires</i>		↕
Opérateurs	Opérateurs CT - autres clients ferroviaires/revendeurs	
<i>Marché de la traction ferroviaire</i>	↕	↕
Entreprises ferroviaires	DB Cargo	SNCF
<i>Marché des sillons</i>	↕	↕
Gestionnaires d'infrastructure	One Stop Shop (OSS)	
	DB Dpt. Infrastructure	Réseau Ferré de France

Les 'freeways' de fret pourraient constituer la première étape sur la voie de la libération des potentiels de productivité cachés, à la condition toutefois qu'elle dépasse le stade de la simple amélioration qualitative de l'organisation de la coopération entre fournisseurs monopolistes. Le diagramme montre comment des sillons internationaux sont proposés à travers les 'one-stop-shops'. Idéalement, plusieurs entreprises ferroviaires, pour partie internationales, devraient se faire concurrence dans chaque pays. Il en résulterait un marché des sillons, et un marché de la traction sur lequel les entreprises ferroviaires proposeraient, en régime de concurrence, leurs prestations à des opérateurs de TC et à d'autres prestataires de services ou les commercialiseraient elles-mêmes.

Mais : Ainsi qu'il a été précisé aux sections précédentes, cette situation idéale ne sera réalisée ni avec les idées de la Commission, ni avec les propositions de la CCFE, étant donné que la libéralisation du rail se trouve encore et toujours dans une phase transitoire critique, que caractérise le fait que de nombreux projets se perdent tout simplement en fumée.

Annexe 2

A propos du Transport Combiné

Le transport combiné (TC) intègre les avantages du rail et de la route dans un ensemble harmonieux : pour les longues distances, la capacité du rail d'acheminer en une fois des quantités considérables de fret, pour la distribution à l'échelle régionale, la flexibilité du véhicule routier. Les marchandises voyagent en conteneurs normalisés, en caisses mobiles ou en semi-remorques, lesquels sont efficacement transbordés aux chantiers de transbordement, appelés aussi terminaux, qui constituent les interfaces entre les modes de transport.

Le TC vit de la collaboration entre différents partenaires. Les entreprises ferroviaires mettent leur système d'exploitation à disposition, c'est-à-dire le réseau ferré, des locomotives et le personnel nécessaire pour assurer le bon fonctionnement des transports par rail. Les opérateurs de TC achètent aux entreprises ferroviaires la traction souhaitée. Les wagons sont fournis pour environ la moitié du TC par les entreprises ferroviaires, pour l'autre moitié par les opérateurs. Les terminaux sont gérés selon les cas par des entreprises ferroviaires, des opérateurs ou des exploitants locaux. C'est au départ de ces éléments que les opérateurs de TC élaborent leur offre en matière de transports combinés. Ils commercialisent soit des transports de terminal à terminal pour des entreprises logistiques et des commissionnaires de transport et des armateurs (type : sociétés-membres de l'UIRR), soit la chaîne de transport complète pour des chargeurs ou des armateurs (type : opérateur filiale d'entreprise ferroviaire).

Le TC est reconnu comme étant le marché en croissance le plus dynamique du transport de marchandises en Europe. Il remplace de plus en plus le transport par rail conventionnel et est le seul produit ferroviaire suffisamment attirant que pour transférer des transports routiers au rail.

Le développement du TC représente, sous l'angle de la politique des transports et de celle de l'environnement, la stratégie la plus importante des Etats membres et de l'UE au plan du transport de marchandises. Le soutien politique dont bénéficie cette technique de transport à l'échelon européen et qui se traduit par une série d'actions concrètes, est à la mesure de cette stratégie.

Annexe 3

A propos de l'UIRR

Fondée en 1970, l'UIRR est l'Union Internationale des sociétés de Transport Combiné; son siège est situé à Bruxelles.

Elle représente les opérateurs privés de transport combiné, actuellement implantés dans 17 Etats européens, qui représentent à leur tour des milliers d'entreprises de transport. La plupart des sociétés de l'UIRR ont été fondées par des transporteurs routiers et par des commissionnaires de transport. En tant qu'entreprises privées elles doivent certes poursuivre l'objectif de réaliser un bénéfice mais elles présentent cette particularité de réinvestir aussitôt celui-ci dans des améliorations des services et des prix et dans des équipements nouveaux plus performants. Elles fonctionnent donc en quelque sorte en organisations de consommateurs qui veulent mettre le produit transport combiné le plus avantageux possible à la disposition de leurs clients.

Les opérateurs de TC suivants sont membres de l'UIRR (Situation au 01.09.97) :

ADRIA KOMBI	Ljubljana	ÖKOMBI	Wien
BOHEMIAKOMBI	Praha	POLKOMBI	Warszawa
CEMAT	Milano	PORTIF	Lisboa
COMBIBERIA	Madrid	SKAN KOMBI :	
C.T.L.	London	• KOMBI-DAN	Padborg
HUNGAROKOMBI	Budapest	• KOMBI-NOR	Oslo
HUPAC	Chiasso	• SWE-KOMBI	Helsingborg
KOMBIVERKEHR	Frankfurt	TRAILSTAR	Rotterdam
NOVATRANS	Paris	T.R.W.	Bruxelles