



La Privatisation des Chemins de Fer à travers l'Octroi de Concessions

Origines et incidence de l'expérience latino-américaine

Rapport de la

Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF)

Par Brendan Martin

avec la participation d'Ana Beatriz Urbano, assistante de recherche

Public World, 2002

Table des matières

1. INTRODUCTION

| | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1.1 | Domaine d'application et objet de ce rapport | page 1 |
| 1.2 | Résumé des tendances et des conclusions de ce rapport | page 2 |
| 1.3 | Profil du changement structurel dans les chemins de fer | page 3 |
| 1.4 | Les problèmes de la propriété publique et les forces motrices de la restructuration | page 5 |
| 1.5 | FMI, Banque mondiale et ajustement structurel | page 6 |

2. LES CONCESSIONS, PRINCIPALE FORME DE PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER

| | | |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 2.1 | Pourquoi les concessions sont la principale forme de privatisation des chemins de fer | page 8 |
| 2.2 | La restructuration à la base des concessions | page 9 |
| 2.3 | Le mécanisme des concessions | page 10 |
| 2.4 | Exemples de dispositions contractuelles relatives aux concessions | page 11 |

3. L'INCIDENCE DES CONCESSIONS

| | | |
|-----|----------------------------------------------------------|---------|
| 3.1 | Impact sur les finances publiques et les investissements | page 12 |
| 3.2 | Impact sur les services marchandises et voyageurs | page 13 |
| 3.3 | Impact sur la sécurité | page 16 |
| 3.4 | Impact sur l'emploi et sur les travailleurs | page 17 |
| 3.5 | Impact sur la gouvernance | page 18 |

4. PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER : L'EXPERIENCE BRESILIENNE

| | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 4.1 | Origines du chemin de fer brésilien | page 19 |
| 4.2 | Propriété publique | page 20 |
| 4.3 | Le processus de privatisation | page 21 |
| 4.4 | Investissements et gouvernance | page 22 |
| 4.5 | Changements au niveau des quantités de marchandises et du nombre de voyageurs transportés | page 22 |
| 4.6 | Sécurité du rail | page 23 |
| 4.7 | Emploi, conditions d'emploi et compressions de personnel | page 23 |
| 4.8 | L'avenir | page 24 |

5. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

page 25

Références

page 28

1. INTRODUCTION

1.1 Domaine d'application et objet de ce rapport

Les années 1990 ont été marquées par la «réémergence d'opérateurs de chemins de fer privés dans les pays en développement après un demi-siècle de nationalisation et de gestion par le secteur public», déclarait un rapport de la Banque mondiale de juin 1999.ⁱ Dans les pays clients de la Banque mondiale, la forme prédominante de privatisation a été le transfert de responsabilité à des entreprises privées pour les services et les investissements dans l'infrastructure, sur la base de concessions à long terme. La Banque mondiale a elle-même contribué plus que toute autre agence internationale à cette tendance, tant en recommandant cette politique qu'en faisant de sa mise en œuvre une condition du soutien en matière d'investissements et de restructuration, tellement indispensables, dans les transports.

Ce rapport, commandé par la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF) en juin 2001 à la suite de discussions lors de la Conférence de la Section des cheminots de l'ITF à Durban (Afrique du Sud) en octobre 2000, examine l'expérience latino-américaine relativement à de telles concessions. Il se concentre sur l'Amérique latine parce que c'est là, en Argentine, qu'a été conduite la première expérience moderne d'envergure dans le domaine des concessions ferroviaires dans un pays «en développement»ⁱⁱ avec le soutien de la Banque mondiale, et parce que d'autres pays latino-américains ont imité cet exemple dans une plus grande mesure que cela n'a été le cas ailleurs.

L'Amérique latine est la région du monde où il y a eu le plus de concessions ferroviaires, et aussi celle où la participation de la Banque mondiale dans l'octroi des concessions ferroviaires a été la mieux documentée, notamment par la Banque mondiale elle-même. Les informations contenues dans ce rapport sont cependant pertinentes pour d'autres régions du monde, non seulement en raison d'une tendance mondiale générale à la convergence des politiques dans le domaine des services publics - une convergence encouragée et organisée par les institutions internationales, dont la Banque mondiale - mais aussi parce que la Banque mondiale elle-même identifie l'expérience latino-américaine comme une source d'inspiration et de savoir pour d'autres pays.

Le rapport examine de manière assez détaillée l'expérience de l'Argentine et du Brésil, et celle du Mexique dans une moindre mesure. Il tente d'étudier les aspects tant positifs que négatifs de la privatisation à travers l'octroi de concessions, mais se concentre sur les aspects négatifs, étant donné qu'on en a assez peu parlé jusqu'alors. Les aspects positifs ont déjà été largement examinés et mis en exergue dans la documentation de la Banque mondiale et dans les documents directifs et rapports des gouvernements et des opérateurs privés eux-mêmes. En abordant le sujet d'un point de vue plus sceptique, l'intention n'est pas de présenter un tableau déséquilibré, mais au contraire de contribuer à corriger le déséquilibre qui existe.

Nous espérons que ce rapport aidera les affiliés de l'ITF, non seulement dans les pays d'Amérique latine mais aussi sur les autres continents, à évaluer l'expérience et à élaborer et à développer leurs politiques et stratégies en réponse à la tendance à la privatisation qui se dessine. L'objectif est de permettre aux affiliés d'aborder la privatisation des chemins de fer en étant mieux informés et de les aider dans leurs efforts pour encourager gouvernements, employeurs et institutions internationales à travailler en partenariat avec les cheminots et leurs syndicats pour instaurer des approches participatives en matière de restructuration et de modernisation des chemins de fer.

Le rapport a pour ambition de développer encore davantage un rapport Public World antérieur préparé pour l'ITF, *Structural Adjustment and Railway Privatisation: World Bank policy and government practice in Ivory Coast and Ghana* (Ajustement structurel et privatisation des chemins de fer : politique de la Banque mondiale et pratiques des gouvernements en Côte d'Ivoire et au Ghana), publié en octobre 1997, et de le compléter. Ce rapport ne remplace pas le précédent, mais est destiné à l'accompagner. L'expérience étudiée et l'analyse effectuée dans le rapport précédent demeurent pertinentes pour les affiliés de l'ITF, particulièrement ceux d'Afrique subsaharienne (même si l'expérience des pays latino-américains évoquée dans ce rapport est probablement plus pertinente pour l'Afrique du Sud). L'ébauche de la politique de la Banque

mondiale qui figurait dans le premier rapport n'est pas reprise ici, mais est toujours en rapport avec le sujet.

Etant donné les limitations du budget alloué au projet, le présent rapport s'appuie surtout sur des ouvrages publiés, mais des documents originaux émanant de syndicats ont également été utilisés. La plupart des informations renfermées dans le rapport proviennent d'études publiées par la Banque mondiale, qui a non seulement largement appuyé l'expérience décrite, mais en a également surveillé les effets et a dressé des comptes-rendus à ce sujet, et ce bien davantage que toute autre institution officielle ou académique.

1.2 Résumé des tendances et des conclusions de ce rapport

Ces dix dernières années ont vu se poursuivre la tendance mondiale à la privatisation des services publics, amorcée dans les années 1980. En ce qui concerne le rail (et les services d'utilité publique tels que l'approvisionnement en électricité et en eau), la privatisation a essentiellement pris la forme de concessions à long terme accordées à des entreprises privées. Il s'agit surtout de consortiums regroupant des sociétés transnationales (souvent sous contrôle américain) spécialisées dans le secteur du rail, ainsi que des banques et des entreprises locales. Ces dernières sont souvent des sociétés dont l'activité principale se rapporte aux produits transportés par le rail. Les conditions de la concession transfèrent en général aux sociétés privées la responsabilité du développement et de l'entretien de l'infrastructure ainsi que de l'exploitation et de la facturation des services, l'Etat conservant la propriété officielle des actifs fixes.

Sur le plan international, l'Amérique latine a ouvert la voie en matière de privatisation des chemins de fer à travers l'octroi de concessions, suivie de l'Afrique. Huit pays latino-américains (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica, Guatemala, Mexique et Pérou) ont, dans une certaine mesure, opté pour des concessions ferroviaires privées dans les années 1990. Les pays «en développement» n'ont pas été les seuls à choisir la voie de la privatisation. Le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni font partie des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à avoir introduit la propriété et la gestion privées dans leurs chemins de fer sous une forme ou une autre. Dans l'Union européenne, la tendance va probablement s'accélérer au fur et à mesure de l'application grandissante des stipulations de la Directive 91-440 de la Commission européenne. Cette directive exige en effet la séparation structurelle des réseaux nationaux, faisant la distinction entre infrastructure, services de transport de marchandises et services de transport de voyageurs, et l'ouverture de ces réseaux à une participation transfrontalière.

Néanmoins, si le rapport de 1999 de la Banque mondiale évoqué dans le premier paragraphe de ce rapport est suivi dix ans plus tard d'une étude sur les développements internationaux au cours de la décennie actuelle, le tableau présenté ne se limitera vraisemblablement pas à une simple continuation de la «réémergence» des opérations privées, mais sera plus complexe. Beaucoup de contrats de concession octroyés dans les années 1990 sont actuellement renégociés alors que gouvernements, opérateurs privés, clients des services de transport de marchandises et voyageurs font l'expérience des avantages mitigés d'un financement et d'une exploitation privés. L'objectif consistant à concilier l'intérêt public et les intérêts commerciaux des entreprises concernées à travers la rédaction de contrats et la réglementation se révèle beaucoup moins facile à atteindre dans la pratique que sur le papier.

Le fait que la définition de l'«intérêt public» demeure controversée contribue à cette situation. Pour la Banque mondiale et les autres institutions internationales, le développement de services à infrastructure comme le rail reste une priorité, car en matière de développement économique et social, elles sont favorables à une approche fondée sur l'accentuation de l'orientation «export» dans un contexte de libéralisation croissante du commerce mondial. Ces institutions affirment avec insistance que c'est la voie de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté ; les économies nationales et locales doivent s'y adapter, et si l'on veut fournir des services ferroviaires caractérisés par une orientation «marché» plus marquée, c'est pour créer ainsi une meilleure infrastructure, en vue d'un tel développement. Cela implique de donner la priorité à la fourniture d'une infrastructure et de services de transport adaptés aux besoins des grands producteurs transnationaux des principaux produits de base exportés, plutôt que de permettre aux petits et

moyens producteurs de développer plus efficacement les marchés locaux. Cette priorité est reflétée dans les résultats variables de la privatisation à travers l'octroi de concessions.

Dans certains cas, la privatisation s'est indubitablement traduite par des investissements de grande envergure et par des gains d'efficacité considérables, et dans certains pays, grâce aux concessions, il a été possible de rénover partiellement l'infrastructure ferroviaire tout en allégeant le fardeau de l'Etat et du contribuable, qui devaient subventionner en permanence des opérations déficitaires. Ce résultat n'a cependant pas été systématique, tant s'en faut ; et même lorsqu'il a été atteint, il y a eu un prix élevé à payer sur le plan social.

En particulier, l'expérience à ce jour corrobore l'opinion conventionnelle selon laquelle, si certaines parties des réseaux ferroviaires peuvent être gérées rentablement, d'autres parties (voire des réseaux entiers) nécessitent des subventions publiques, que les services soient ou non privatisés. L'alternative est de laisser s'effondrer des services déficitaires mais précieux sur le plan social et/ou économique, comme cela a souvent été le cas en Amérique latine avec les services voyageurs interurbains, ou d'augmenter le prix des billets, comme cela s'est souvent produit dans les services desservant les banlieues. En général, alors que les concessions afférentes aux services de transport de marchandises font intervenir le paiement de redevances à l'Etat par les sociétés, les concessions afférentes aux services de transport de voyageurs nécessitent le versement de subventions par l'Etat.

Les concessions se sont incontestablement accompagnées de réductions des coûts, surtout à travers des suppressions d'emplois, survenues à très grande échelle. Dans les pays d'Amérique latine sur lesquels se concentre le présent rapport, l'emploi direct dans les chemins de fer a généralement été réduit de 75 %, et le financement par la Banque mondiale a eu une importance décisive à cet égard. De nouveaux emplois ont été créés, mais surtout au niveau du travail à forfait et de la sous-traitance. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces nouveaux emplois ont permis de compenser ceux qui ont été supprimés, ou comment les conditions générales d'emploi ont changé consécutivement à l'externalisation. Toutes ces questions figurent parmi nombre de sujets importants qui justifieraient un projet de recherche de plus grande envergure.

L'impact sur les cheminots restants semble avoir été variable, ce qui est le reflet de circonstances variables elles aussi, qu'il s'agisse de la disponibilité des qualifications, du poids des syndicats ou d'autres facteurs influençant le marché du travail. Il existe quantité d'anecdotes qui font clairement état (et vont dans le sens de ce à quoi on aurait pu intuitivement s'attendre après des suppressions d'emploi aussi importantes) d'une intensification de la charge de travail et, en conséquence, d'une certaine dégradation de la situation en matière d'hygiène et de sécurité. L'impact de la privatisation sur la sécurité en général semble toutefois avoir été variable. Dans certains cas, la sécurité s'est améliorée grâce à de meilleurs systèmes de gestion et/ou à la nouvelle technologie ; mais dans d'autres, elle s'est à l'évidence détériorée.

1.3 Profil du changement structurel dans les chemins de fer

Si nombre de chemins de fer ont vu le jour dans le cadre du secteur privé, la plupart étaient gérés publiquement dans la seconde moitié du 20^e siècle, et pour de bonnes raisons. Les propriétaires du secteur privé se sont montrés incapables de développer les services marchandises et voyageurs comme il l'aurait fallu pour servir l'économie dans son ensemble ou pour répondre aux besoins sociaux. L'envergure et l'affectation des dépenses d'équipement requises et le caractère monopolistique naturel des chemins de fer sont parmi les facteurs qui ont contribué à imposer la propriété et l'exploitation publiques comme la condition d'un développement stratégique planifié.

«La faible résistance au roulement de roues en acier sur des rails en acier rendait le transport ferroviaire extrêmement économique en combustible et relativement bon marché», selon un rapport publié par la Banque mondiale, qui ajoute : «Cela a permis aux chemins de fer de devenir rapidement le premier système de transport collectif, particulièrement pour les voyageurs, à partir des années de la révolution industrielle. Pour des raisons militaires et industrielles, la plupart des pays envisageaient une certaine forme de contrôle public, et beaucoup d'entre eux ont imposé leur contrôle par mandat légal.» Ce modèle de développement ayant bien servi les intérêts des pays industriels développés, d'autres pays, libérés ultérieurement du régime colonial et résolus à

instaurer une indépendance nationale tant économique que politique, ont eu tendance à le suivre également.

Le même rapport de la Banque mondiale poursuit : «Le contrôle public de l'industrie ferroviaire est intervenu en s'accompagnant ou non de subventions, d'obligations dans le cadre des services publics pour les prestataires de transport sous forme d'itinéraires obligatoires (souvent non rentables), d'horaires planifiés, et de services particuliers pour des produits ou des zones stratégiques. La raison principale justifiant ce contrôle, qui reste la même aujourd'hui, c'est que ce secteur est considéré comme un mécanisme intégral permettant de surmonter les barrières géographiques dans certaines régions, de faciliter le développement économique des zones non développées, voire même de garantir des services de transport minimums à un segment de population donné.»ⁱⁱⁱ

La structure organisationnelle à travers laquelle l'Etat a exercé la régie des chemins de fer a été variable. Dans certains pays, les chemins de fer ont été gérés directement par une administration publique, alors que dans d'autres, on a assisté à la création d'entreprises plus ou moins autonomes, dépendant de l'Etat. «Ces 50 dernières années, la structure commerciale la plus fréquemment rencontrée dans le secteur ferroviaire de nombreux pays a été un établissement public unique, chargé de la gestion unifiée de l'infrastructure comme des services», d'après le rapport de la Banque mondiale. «Malgré des différences au niveau du degré d'autonomie commerciale, les méthodes traditionnelles de réglementation et de contrôle de ce genre de société ont été relativement homogènes. En général, on parlait du principe que le monopole exercé par la société nationale nécessitait la réglementation des prix et des services pour protéger l'intérêt général. De plus, les sociétés étaient obligées de répondre à toute nouvelle demande en conservant ces mêmes prix. La fermeture de lignes existantes ou l'ouverture de nouveaux services nécessitaient l'accord de l'Etat. La concurrence était donc rare et souvent découragée, et la préservation du caractère national de ce secteur considérée comme le facteur-clé régissant le système global de réglementation.»^{iv}

Dans les années 1990, les choses ont commencé à changer. En Argentine, la ligne Rosario-Bahia Blanca a été confiée à un concessionnaire privé en 1991. Depuis, la privatisation des chemins de fer est survenue dans au moins 13 autres pays «en développement», de même que dans le reste du réseau ferroviaire argentin. «Six autres projets ferroviaires ont fait l'objet d'un accord financier au cours du premier semestre 1998, et la tendance à la privatisation devrait se poursuivre», prévoyait la Banque mondiale.^v

L'Amérique latine ouvre la marche, suivie d'assez près par l'Afrique. La base de données «Private Participation in Infrastructure» (PPI ou participation privée en matière d'infrastructure) de la Banque mondiale indique que huit pays latino-américains ont octroyé un total de vingt-six contrats ferroviaires à des sociétés privées, soit plus de 80 % du total général. «L'une des raisons qui explique la domination de l'Amérique latine dans les projets ferroviaires privés tient à l'expérience positive de cette région en matière de participation privée dans d'autres secteurs à infrastructure», affirme la Banque mondiale, même si l'on est certainement en droit de se demander dans quelle mesure la privatisation de l'approvisionnement en eau et en électricité a été une expérience «positive». «Beaucoup de gouvernements latino-américains ont acquis de l'expérience en matière d'octroi de concessions à travers la participation privée dans les domaines de l'électricité, des télécommunications, et de l'eau et de l'assainissement.»^{vi}

Une autre étude constate : «Après 1988, les pays latino-américains ont, un par un, annoncé leurs projets de privatisation des compagnies aériennes, des entreprises de téléphonie, d'électricité, ou des sociétés pétrolières et de gaz ; le plus surprenant, c'est qu'ils ont mis ces plans à exécution à une vitesse fulgurante. En l'espace de cinq ans, de 1988 à 1993, six de ces pays ont privatisé leurs entreprises de téléphonie, neuf ont cédé leurs compagnies nationales de transports aériens, et deux à quatre d'entre eux ont privatisé des entreprises dans les secteurs électricité, rail et eau. C'est l'Argentine qui est allée le plus loin dans le laps de temps le plus court.»^{vii}

Même si d'autres projets de privatisation ont été amorcés depuis 1998 (en Zambie et au Zimbabwe, par exemple), rien n'indique avec certitude que la tendance va se poursuivre au même rythme que précédemment. D'ailleurs, si l'on en croit la base de données PPI de la Banque mondiale, la tendance s'est ralentie depuis trois ans. Pendant cette période, le nombre de

nouveaux projets a en effet été inférieur par rapport aux trois années précédentes. En revanche, d'après les comptes-rendus des délégués présents à la Conférence de la Section des cheminots de l'ITF en octobre 2000, il semble qu'un nombre croissant de gouvernements opte pour une restructuration du rail. Comme la privatisation à travers l'octroi de concessions est la forme de restructuration prédominante au niveau mondial, il paraît possible, voire même probable, que la tendance trouvera un nouvel élan.

En tout état de cause, des enseignements devront être tirés des expériences des années 1990. Si la tendance a marqué une certaine pause, il est fort possible que cela soit imputable à certaines de ses conséquences dans les pays ayant choisi la voie de la privatisation dans les années 1990, dont certaines sont présentées dans le présent rapport. Les résultats sont mitigés, mais on peut légitimement affirmer que, si nombre des conséquences négatives que l'on redoutait pour l'emploi se sont concrétisées, il n'en a pas été de même pour toutes les conséquences positives qui avaient été promises en matière de développement économique et social.

Si c'est le cas pour les meilleurs exemples, l'expérience totalement catastrophique de la privatisation du rail au Royaume-Uni (même si, en guise d'explication, les partisans de la privatisation ont tenté de la présenter comme une bonne idée mal exécutée) a aussi pu faire surgir une pointe de scepticisme dans l'esprit des responsables des autres pays. Beaucoup se demandent si la privatisation est vraiment la solution la meilleure et la plus rentable pour parvenir à la modernisation, à l'efficacité et à l'amélioration de la qualité des services comme on le prétend et, dans l'affirmative, comment les opérateurs privés peuvent être réglementés pour faire en sorte que leurs actions soient compatibles avec la sécurité, le développement économique local, l'infrastructure sociale et d'autres facettes de l'intérêt public.

1.4 Les problèmes de la propriété publique et les forces motrices de la restructuration

Chacun sait à présent que le rôle de l'Etat dans le développement économique et social a été remis en question de manière croissante à la suite des chocs pétroliers des années 1970 et de l'apparition de crises financières et d'endettement ainsi que de déficits budgétaires dans de nombreux pays la décennie suivante. Ces événements ont augmenté la dépendance de nombreux pays vis-à-vis des institutions financières internationales et coïncidé avec l'émergence – surtout aux Etats-Unis et donc, fait décisif, dans les institutions internationales dominées par la politique américaine – d'une foi sans précédent dans la capacité de l'économie néo-classique à apporter la solution à des défis quelconques en matière d'intérêt général.

Un train de mesures comprenant une réduction des dépenses publiques et la privatisation des services publics – éléments de ce qui a été baptisé le «Washington Consensus»^{viii} – est devenu une composante standard des conditions que ces institutions, principalement le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, ont rattachées aux prêts et aux autres aides financières offerts aux pays clients. Cela a contribué au sous-investissement chronique qui a frappé le rail et dont les répercussions (exacerbées par d'autres tendances, comme l'urbanisation, qui a accru la pression sur l'infrastructure de transport dans de nombreuses villes en expansion rapide) ont concouru par la suite à faire valoir que la privatisation était le seul moyen abordable d'avoir accès aux compétences nécessaires en matière d'investissements et de gestion pour renverser le déclin du rail.

Le manque d'investissement et la demande croissante en services de transport dans les villes ne sont pas les seuls problèmes auxquels est confronté le rail. Dans les anciens pays coloniaux, le chemin de fer était aussi désavantagé du fait des circonstances de sa conception originale. Le syndicat argentin de cheminots Sindicato la Fraternidad a expliqué que nombre des problèmes du chemin de fer de ce pays étaient liés au contexte colonial de leur origine, une question pertinente à travers toute l'Amérique latine et l'Afrique. «Comme on peut l'imaginer», souligne le syndicat, «ces chemins de fer britanniques et français en Argentine, créés à l'origine pour extraire les richesses agricoles à transférer aux marchés d'Europe, étaient organisés du port vers l'intérieur des terres. La structure de cette industrie n'a jamais reflété la nécessité de relier, d'unir et d'intégrer les vastes zones de production nationales du pays par la voie ferrée.»^{ix}

Le même rapport syndical indique qu'à partir des années 1960, les investissements réalisés étaient insuffisants pour permettre au rail argentin de s'acquitter efficacement ne serait-ce que du

rôle limité pour lequel il avait été conçu, et d'autres pays ont connu la même situation. L'argent a plutôt été investi dans les routes, et la concurrence d'autres modes de transport (aérien de même que routier dans certains pays) est l'un des facteurs responsables de la perte de parts de marché subie par le rail. La politique et les pratiques corrompues des dictatures militaires en Argentine et dans d'autres pays mentionnés dans ce rapport n'ont pas facilité les choses. «Le contexte du processus de restructuration du chemin de fer en Argentine peut être ramené au syndrome caractéristique des superstructures bureaucratiques centralisées dans un pays où l'absence d'objectifs politiques est évidente depuis le milieu des années 50», constate le syndicat argentin.^x

Sous l'influence de ces facteurs, entre autres, le chemin de fer argentin (et rappelons que d'autres pays ont été confrontés à la même situation) a connu un déclin pendant plus de vingt ans avant de devenir, en 1991, le premier modèle de privatisation du rail organisé par la Banque mondiale. De 1965 à 1990, les services voyageurs interurbains ont connu un déclin de 25 %, et les services métropolitains de Buenos Aires un déclin de 35 %. Les services marchandises ont chuté encore davantage : de moitié pendant la même période. La part de marché des services voyageurs et marchandises par rapport aux autres modes de transport a diminué de 1970 à 1989, et pendant les 15 dernières années de cette période, les seuls coûts salariaux de l'établissement public concerné, Ferrocarriles Argentinos, ont dépassé ses recettes.

Cette dernière constatation reflète le fait que, si les gouvernements se sont trouvés dans l'impossibilité croissante d'investir dans leurs réseaux ferroviaires, beaucoup d'entre eux y ont vu un moyen de préserver l'emploi et de parer ainsi à l'augmentation des conflits sociaux, et d'exercer un certain népotisme. Le pouvoir et le long passé des syndicats de cheminots ont considérablement contribué à dissuader les gouvernements de résoudre leurs problèmes en réduisant la main-d'œuvre dans les chemins de fer, mais les gouvernements n'ont pas non plus investi suffisamment pour utiliser au mieux la main-d'œuvre compétente et expérimentée qu'ils s'étaient constituée. En Argentine, pour continuer à prendre cet exemple important, on signalait en 1990 que, dans plus de la moitié du réseau total, l'état des voies était mauvais ou simplement assez bon, et que près de la moitié du parc total de locomotives était hors service. Les services étaient aussi lourdement subventionnés et, les gouvernements cherchant un moyen de réduire les dépenses publiques, leur rôle dans des chemins de fer déficitaires ne pouvait que faire l'objet d'un examen minutieux.

La Banque mondiale indique : «Dans cet environnement protecteur, la plupart des sociétés nationales de chemins de fer ont enregistré des déficits d'exploitation croissants dans les années 70 et 80. De plus, les obligations sociales vis-à-vis de leur personnel étaient telles, qu'il leur était pratiquement impossible de parvenir à un accord quelconque sur des licenciements ou même sur un ajustement des salaires. Dans certains pays, les sociétés ont été contraintes de financer leurs déficits par des emprunts, de sorte que leurs comptes ne ressemblaient absolument plus à la réalité. Les principaux problèmes associés aux politiques du rail traditionnelles étaient (a) des pertes croissantes, habituellement financées par des subventions de l'Etat ; (b) un grand manque d'efficacité dans la gestion ; et (c) des activités économiques orientées exclusivement vers des cibles de production plutôt que vers des cibles commerciales et liées au marché.»^{xi}

En définitive, il a fallu s'attaquer aux problèmes. Non seulement il y avait d'énormes retards en matière d'investissements, mais les nouvelles technologies (dans les domaines de l'informatique et des télécommunications, ainsi que des conteneurs) qui apparaissaient laissaient entrevoir des possibilités d'amélioration très nette des services et/ou de forte réduction des coûts. Ces nouvelles possibilités sont demeurées hors de la portée des sociétés de chemins de fer, écrasées par des pertes massives, alors que les grandes entreprises commerciales exigeaient des services marchandises plus rapides, moins chers et plus fiables et que les voyageurs dans la catégorie des migrants journaliers avaient des exigences analogues. Manifestement, en tout état de cause, des mesures radicales avaient besoin d'être prises.

1.5 FMI, Banque mondiale et ajustement structurel

Ce qui a été fait dans la réalité a en partie été influencé par le fait que les problèmes économiques à l'origine des crises croissantes dans les chemins de fer de nombreux pays ont également accru leur dépendance vis-à-vis des institutions financières internationales. Les programmes de stabilisation du FMI et les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale ont

contribué à rendre les gouvernements incapables d'investir suffisamment dans le rail et dans d'autres secteurs des services publics, puisque ces programmes exigeaient la réduction, et non l'augmentation, des dépenses publiques. Plus tard, les mêmes institutions ont imposé la privatisation comme condition de leur soutien pour organiser les investissements destinés à surmonter les problèmes qu'elles avaient contribué à créer.

Comme le signale un rapport : «En même temps, de nombreux pays latino-américains avaient adopté des programmes rigoureux de stabilisation économique et d'ajustement structurel qui nécessitaient des mesures d'austérité considérables et des politiques budgétaires strictes. En conséquence, les dépenses consacrées au développement des infrastructures furent considérablement réduites. En 1993, beaucoup de ces pays étaient incapables de répondre aux besoins d'infrastructure les plus pressants. ... Donc, afin d'améliorer l'efficacité et aussi d'alléger la pression sur les fonds publics, nombre de pays latino-américains ont choisi la voie privatisation-concession pour les opérations reposant sur une infrastructure.»^{xii}

Selon la Banque mondiale : «Les gouvernements tenaient beaucoup à transférer au secteur privé le risque présenté par ces investissements, et les sponsors privés étaient prêts à assumer le risque dans le cadre de dispositions contractuelles crédibles d'une durée suffisante – dix à quinze ans si l'opérateur investissait uniquement dans le matériel roulant, mais jusqu'à quatre-vingt-dix ans si les voies avaient besoin d'une remise en état substantielle.»^{xiii}

Le rôle de la Banque mondiale n'a pas seulement été de contribuer aux problèmes que la privatisation est censée résoudre et d'imposer la privatisation (conditions de prêt minutieuses) comme la solution. «Les organisations multilatérales ont aussi été une source considérable de financement de l'infrastructure en Amérique latine», souligne un autre rapport. «Pendant la période 1971-1993, l'IADB (Inter-American Development Bank) a consacré 1,8 milliard de USD par an en moyenne aux projets d'infrastructure.» Dans les années 1990, la Banque mondiale a, de manière croissante, imposé la privatisation comme une condition de son assistance : «La SFI (Société Financière Internationale), la branche de financement du secteur privé de la Banque mondiale, a également adopté une approche agressive en matière d'investissements dans l'infrastructure intéressant le secteur privé. En 1993, ses prêts et investissements dans ce secteur au niveau mondial sont montés à 330 millions de USD, somme qui a été utilisée pour financer jusqu'à 3,5 milliards de USD de projets d'infrastructure. ... Sur le plan mondial, les projets d'investissements de la SFI représentaient entre 15 et 25 % de tous les investissements privés consacrés à l'infrastructure, soit entre 14 et 20 milliards de USD par an selon les estimations.»^{xiv}

Cette focalisation sur les investissements dans l'infrastructure (chemins de fer compris) liés à la privatisation a grandi tout au long des années 1990. Comme le constate l'un des nombreux autres rapports de la Banque mondiale à ce sujet : «Dans les années 1990, on a assisté à une très forte augmentation de la libéralisation des politiques de transport et à un renforcement du rôle des opérateurs et des investisseurs privés dans les infrastructures de transport à travers le monde. Cette participation accrue du secteur privé a souvent été le reflet d'un changement dans les idéologies quant au rôle de l'Etat et du mécontentement vis-à-vis des services fournis par le secteur public. Cependant, la principale force motrice derrière ce phénomène a généralement été la nécessité de rechercher un financement privé devant laquelle se sont trouvés les gouvernements, à la suite de crises budgétaires prolongées. Ce changement dans le mode de financement de ce secteur offre aussi l'occasion de le restructurer dans le but d'améliorer son efficacité et de maintenir les améliorations apportées.»^{xv}

Une autre étude de la Banque mondiale ajoute : «La plupart des projets ferroviaires se trouvent dans des pays ayant une longue tradition de transport par le rail, souvent avec une intervention privée survenue très tôt. De lourdes pertes financières et un manque d'efficacité opérationnelle ont incité les gouvernements à envisager (ou à reconsidérer) des solutions faisant appel au secteur privé. Le manque d'investissement public a fait s'intéresser les clients des services marchandises à la possibilité de reprendre les réseaux, et la perspective de revenus fiables a encouragé le soutien des sponsors.»^{xvi}

Cependant, pour matérialiser ces revenus potentiels, les «sponsors» privés (terme qui sous-entend un intérêt caritatif plutôt que commercial, mais est utilisé régulièrement par la Banque mondiale pour désigner les sociétés constituant les consortiums de concessionnaires) ont besoin

que s'opère une réduction des coûts et, surtout, des effectifs. C'est donc dans le secteur ferroviaire que la Banque mondiale a instauré un nouveau domaine d'assistance technique : le financement direct des réductions d'effectifs en prévision des concessions. Sans cela, les «sponsors» n'auraient pas pu se voir proposer des «dispositions contractuelles crédibles». A cet égard, et à d'autres, les «sponsors» n'ont effectivement absorbé le risque que dans une mesure limitée. C'est en fait l'Etat qui a dû continuer à supporter la plus grande partie des charges financières.

2. LES CONCESSIONS, PRINCIPALE FORME DE PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER

2.1 Pourquoi les concessions sont la principale forme de privatisation des chemins de fer

Les concessions sont la forme principale de privatisation des chemins de fer. Selon un rapport de la Banque mondiale établi d'après les projets enregistrés dans sa base de données PPI : «Les concessions qui ont pour objet de gérer et d'exploiter les chemins de fer existants et font intervenir des dépenses d'équipement substantielles par des sponsors privés sont la forme prédominante de contrat en matière de participation privée dans le secteur du rail, représentant vingt-deux des trente-sept projets (recensés dans la base de données).»^{xvii}

Une autre étude de la Banque mondiale fait remarquer : «Rares sont les chemins de fer à avoir été véritablement privatisés, en dehors d'exemples récents comme la Nouvelle- Zélande, Canadian National, East Japan et Conrail aux Etats-Unis, et l'infrastructure et les services marchandises de l'ex-British Rail. Au lieu de cela, la plupart des gouvernements ont préféré retenir l'octroi de concessions (franchises) pour leurs chemins de fer. Si les concessions sont généralement préférées à la privatisation, c'est probablement que les gouvernements pensent que les concessions leur permettent de gagner sur les deux tableaux : ils gardent, en définitive, le contrôle de l'infrastructure (au moins au sens politique), tandis que le secteur privé se charge des fonctions opérationnelles et se plie aux lois de la concurrence pour attirer les clients.»^{xviii}

C'est une manière peu convaincante d'expliquer pourquoi les concessions sont la forme principale de privatisation des chemins de fer. Certes, en restant propriétaires de l'infrastructure, les gouvernements peuvent affirmer qu'ils ont gardé le contrôle des chemins de fer. Ils sont donc mieux en mesure de vendre cette politique à des électeurs et à des cheminots sceptiques, en affirmant qu'elle ne favorise pas la recolonisation des actifs de leur pays et qu'ils restent aux commandes. Certains prétendent même que les concessions ne reviennent pas du tout à une privatisation, mais constituent plutôt un partenariat au sein duquel les avantages de la propriété publique peuvent être combinés de manière idéale à ceux des incitations commerciales, de l'accès à des capitaux de placement et aux nouvelles technologies, et aux techniques de gestion du secteur privé.

Cependant, une autre raison qui pourrait très bien expliquer pourquoi la privatisation s'effectue par l'intermédiaire de concessions, c'est que les entreprises privées ne souhaitent pas, en réalité, devenir propriétaires des actifs en question. Si elles le devenaient, elles devraient assumer beaucoup plus de risques que dans le cas de concessions et, parmi les risques, figureraient ceux associés au transfert dans leur comptabilité de la valeur d'actifs en mauvais état, ou tout du moins dans un état incertain. En général, (l'expérience britannique est l'exception), l'infrastructure fixe demeure la propriété de l'Etat, même si les concessions font souvent intervenir l'injection de capitaux privés dans certaines parties de l'infrastructure, en dehors de services à exploitation privée.

La préférence accordée aux concessions dans le secteur du rail pourrait aussi s'expliquer par les antécédents historiques de ce type d'arrangement dans ce secteur. Selon la Banque mondiale : «Les concessions ferroviaires n'ont rien de nouveau. Beaucoup de chemins de fer ont été initialement construits et exploités dans le cadre de concessions et, sans la vague de nationalisations (particulièrement forte dans les pays faisant l'objet d'une décolonisation) après la Seconde Guerre mondiale, beaucoup d'entre eux n'auraient jamais été exploités publiquement.» C'est bien sûr une tautologie, mais elle a un but : promouvoir l'idée que la propriété publique a été une aberration de courte durée et que la tendance en faveur des concessions signale un retour à la normale.

Cependant, la Banque mondiale est loin d'être la seule à considérer la privatisation comme inévitable. Une étude de l'Organisation internationale du travail (OIT) indique : «L'octroi de concessions ferroviaires a repris au début des années 1990 en Argentine et au Royaume-Uni, et dans le cadre des mesures prises à un stade précoce par la Commission européenne. Le succès de ces premières tentatives, combiné au manque d'alternatives crédibles, a fait que les concessions se sont rapidement répandues en Amérique latine. Les concessions ont également commencé en Afrique, au Moyen-Orient et, timidement, en Asie. Un phénomène analogue, basé en partie sur l'attribution de concessions/franchises, et en partie sur la privatisation, a vu le jour dans plusieurs pays de l'Union européenne.»^{xi}

Une autre étude publiée par la Banque mondiale suggère que les concessions présentent l'avantage de permettre à l'Etat d'exercer son pouvoir de réglementation plus efficacement que d'autres options de privatisation. «Les contrats de concession permettent d'atténuer certains des effets négatifs susceptibles de découler des actions de la société privée», est-il expliqué. «Ainsi, il est courant de fixer des prix maximums et des niveaux de service minimums, de manière à minimiser l'impact sur les capitaux propres.»^x L'étude poursuit en déclarant que les concessions «ont été la forme de restructuration préférée car elles permettent à l'Etat de rester maître des actifs, tandis que le secteur privé s'acquitte des opérations de routine conformément à des règles préétablies stipulées dans un contrat, qui transforme les problèmes associés à la réglementation traditionnelle en questions relatives à l'exécution d'un contrat.»^{xi}

Dans ce contexte, le fait que la renégociation, à l'insistance des sociétés, des contrats de concession au bout de deux ou trois ans pour des accords d'une durée de 30 ans est devenue la norme est très significatif, car il compromet fortement le raisonnement original qui justifiait l'arrangement.

2.2 La restructuration à la base des concessions

L'une des conditions sine qua non des concessions ferroviaires est la séparation non seulement entre infrastructure et opérations, mais aussi entre différents types de service, étant donné qu'ils peuvent faire l'objet de concessions distinctes. Il s'agit en effet de pouvoir mettre en concession des services rentables ou potentiellement rentables séparément des services déficitaires, qui peuvent eux aussi faire l'objet de concessions, mais avec des subventions publiques garanties. En préparation à l'octroi de concessions, il a été particulièrement important de séparer les services marchandises et voyageurs et de diviser les services voyageurs entre services interurbains et services de banlieue (ces derniers incluant souvent l'exploitation de rames de métro). En général, la responsabilité des services voyageurs a été décentralisée dans le cadre du processus de restructuration, mais les provinces ou municipalités concernées n'ont habituellement pas les moyens de les subventionner, si bien que nombre de ces services ont cessé d'exister.

Un vaste éventail d'autres mesures de restructuration a également constitué des conditions nécessaires préalables à la privatisation sous toutes ses formes, étant donné que les opérateurs privés préfèrent voir l'Etat assumer la majeure partie de la responsabilité des réductions de personnel, notamment. «Les changements ont fait intervenir la révision des lois et d'autres réglementations régissant les chemins de fer, des réductions de personnel, la prise en charge des problèmes de retraite, et des prises de décision quant à la proportion de biens à vendre et à conserver par l'Etat. De plus, un certain nombre de dispositions ont été mises en place pour financer les services ferroviaires non rentables (mais nécessaires sur le plan social), de même qu'une définition précise des contrats de concession et de leurs principales clauses.»^{xii}

La séparation entre infrastructure et opérations, et la désintégration des réseaux de services, répartis en fonction de différents arrangements commerciaux, peuvent donner des résultats positifs en rendant les coûts plus transparents et en décentralisant davantage le contrôle de la gestion. En revanche, il peut y avoir des pertes d'économies d'échelle et des réductions d'envergure, de même qu'une diminution de la capacité de l'Etat à développer le rail dans le cadre de programmes de transport stratégiques. «On constate souvent [parmi les inconvénients de la désintégration des réseaux] que la relation entre les services fournis et le matériel roulant utilisé, de même que la qualité, la quantité et les caractéristiques techniques de l'infrastructure, est si étroite que les deux composantes doivent être planifiées ensemble», concède un document publié par la Banque mondiale.^{xiii}

La désintégration des réseaux ferroviaires peut également nuire aux services voyageurs en rendant plus problématique l'établissement de billets jusqu'au lieu de destination et en imposant des frais de transaction supplémentaires en raison des dispositions contractuelles liant entre elles des entreprises interdépendantes. Ces inconvénients, et d'autres, ont certainement été constatés au Royaume-Uni, où la démarche adoptée en matière de privatisation a été tout à fait unique en son genre. C'est en effet le seul exemple où l'on a privatisé aussi bien les services que la propriété de l'infrastructure ferroviaire.

Cela représente un cas concret extrême de restructuration. Dans les années 1980, certains pays ont opéré une restructuration en transférant la responsabilité à des établissements publics plutôt plus indépendants vis-à-vis des responsabilités politiques au quotidien que lorsque les chemins de fer étaient gérés directement par une administration. Beaucoup ont également divisé leurs opérations en centres de coûts et centres de profits et certains ont commencé à privatiser la prestation de services auxiliaires, tels que la restauration. D'autres sont allés beaucoup plus loin, en sous-traitant (à des entreprises ayant en général tendance à recourir elle-même à la sous-traitance) l'entretien des voies et d'autres activités opérationnelles qui peuvent avoir une incidence majeure sur la prestation du service principal. Cela a permis d'instaurer des exemples de gestion privatisée des services, une forme de privatisation étendue dans certains pays au service principal, à savoir l'exploitation des trains proprement dite. C'est le cas des concessions, qui en outre font généralement intervenir aussi le secteur privé dans le renouvellement de l'infrastructure sur la base de contrats conclus avec l'Etat.

2.3 Le mécanisme des concessions

En Amérique latine, le modèle de participation privée dans les chemins de fer est fondé sur la séparation des services voyageurs et marchandises et sur l'attribution de concessions soit pour les deux types de services ou simplement pour le service marchandises, les services voyageurs demeurant publics (mais habituellement décentralisés) dans ce dernier cas. Par conséquent, les concessions sont plus courantes pour les services marchandises que voyageurs et ont habituellement été octroyées à des consortiums regroupant des entreprises du pays – généralement de gros clients des services de transport de marchandises par le rail – et des opérateurs ferroviaires (souvent sous contrôle américain). La structure financière des dispositions afférentes aux concessions a pris diverses formes. «Dans la plupart des pays», selon un rapport, «la quasi-totalité du financement de l'infrastructure privée s'est opérée à travers des prises de participations directes, le placement de dettes offshore, quelques crédits relais auprès des banques ou, occasionnellement, des garanties de l'Etat.»^{xxiv}

Les dispositions afférentes aux concessions ont eu des dimensions tant verticales (fonctionnelles) qu'horizontales (géographiques). L'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Mexique ont créé des sociétés régionales ; le Chili a fondé quatre sociétés de services voyageurs et deux de services marchandises, ainsi qu'une société distincte pour l'infrastructure. La Banque mondiale constate, d'après les informations sur sa base de données, que «dans 76 % des projets, l'Etat a transféré la gestion des actifs fixes et du matériel roulant au secteur privé en tant que service d'utilité publique à intégration verticale, en faisant jouer la concurrence au stade de l'appel d'offres», tandis que «certains gouvernements sont allés plus loin, demandant aux concessionnaires d'ouvrir leur réseau à des opérateurs concurrents.»^{xxv}

La durée des contrats de concession a également été variable, les gouvernements s'efforçant de trouver un équilibre entre le degré de concurrence et de contrôle réglementaire plus élevé permis par les contrats de courte durée (en raison de leur expiration plus rapide) et le besoin d'une durée plus longue pour encourager les investissements. En Argentine, des concessions de 30 ans ont été attribuées pour les services marchandises et de 10 ou 20 ans pour les services voyageurs privatisés ultérieurement.

La nature de la démarche d'évaluation de soumissions rivales a elle aussi été variable. Un facteur contributif est notamment intervenu à cet égard : si les concessions portant sur des services rentables peuvent être attribuées sur la base de la concurrence pour ce qui est de verser la plus forte redevance à l'Etat, dans le cas de services exploités à perte, que l'Etat choisit de maintenir en place pour des raisons de nécessité ou d'opportunité sur les plans social ou économique, l'enjeu

de la concurrence est le moindre niveau de subventions. Dans certains cas, les soumissions ont été libres, tandis que dans d'autres, on a préféré recourir à une certaine présélection des candidats.

Les critères de sélection peuvent être influencés par les priorités d'un gouvernement cherchant à trouver un juste équilibre entre objectifs de plus grande envergure et considérations financières. Cependant, comme la privatisation tend à être principalement motivée par les pressions s'exerçant sur les finances publiques, ce facteur tend à influencer très fortement la sélection des concessionnaires et les clauses contractuelles, même si d'autres critères entrent aussi en ligne de compte. L'Argentine a tenté d'incorporer un vaste éventail d'objectifs aux contrats, ainsi que des critères d'évaluation quantitatifs et qualitatifs. Les soumissions pour les six concessions se rapportant aux services marchandises ont été évaluées sur la base de la valeur nette courante des redevances à verser à l'Etat les 15 premières années de la durée des concessions, la qualité des projets d'affaires et d'investissement, les effectifs, la redevance «voie ferrée» envisagée pour les trains de voyageurs, et la part des intérêts argentins dans le consortium. Quand l'Argentine a décidé d'octroyer des concessions pour ses services de métro, le gouvernement a simplifié considérablement les critères d'attribution, se concentrant sur la minimisation des subventions. De même, «le Brésil a attribué avec succès les six concessions ferroviaires régionales aux enchères au plus offrant au-dessus du prix minimum fixé par le gouvernement. Il était demandé aux concessionnaires d'effectuer un premier règlement comptant immédiatement après l'attribution aux enchères, suivi d'une série de paiements prédéterminés tout au long de la durée de la concession.»^{xxvi}

Les obligations des concessionnaires vis-à-vis de concurrents potentiels ou d'autres sociétés souhaitant utiliser l'infrastructure gérée par eux sont également variables. En Argentine, par exemple, si les concessionnaires de services marchandises bénéficiaient de droits exclusifs pour les marchandises sur «leurs» lignes, ils étaient tenus de les mettre à la disposition des services voyageurs exploités par l'Etat moyennant un prix convenu. Dans d'autres cas, les concessions ont été introduites avec des droits exclusifs pour le concessionnaire sur la base de contrats autorisant les concurrents à utiliser l'infrastructure au bout d'un certain nombre d'années.

2.4 Exemples de dispositions contractuelles relatives aux concessions

Le réseau intégré argentin a été divisé en trois parties : services marchandises, services voyageurs interurbains et services de trains de banlieue métropolitains (à Buenos Aires). Les services marchandises ont eux-mêmes été subdivisés en six franchises régionales à intégration verticale, correspondant plus ou moins à l'ancienne structure privée avant la nationalisation de 1948. Ils ont ensuite été attribués sous forme de concessions à des consortiums réunissant des entreprises argentines et internationales pour une durée de 30 ans.

L'Etat est resté propriétaire de l'actif immobilisé (voies ferrées et gares) et du matériel roulant, qui ont été loués à bail aux concessionnaires dans le cadre des contrats. Selon le principe de l'intégration verticale, chacun des six concessionnaires était responsable de toutes les activités concernées : amélioration et entretien des installations fixes telles que gares et voies ferrées, gestion des services ferroviaires proprement dits, et marketing et contrôle financier. De plus, les contrats les contraignaient à investir pour mettre l'infrastructure à niveau selon les modalités exposées dans les contrats de concession. En contrepartie, les concessionnaires bénéficiaient de droits de monopole, à ceci près que, comme nous l'avons déjà mentionné, ils étaient tenus d'autoriser les services voyageurs à être assurés sur «leurs» voies moyennant le versement d'une redevance. Ils étaient eux-mêmes autorisés à assurer des services voyageurs, sans y être obligés.

Les services voyageurs interurbains ont été transférés aux provinces, qui ont eu la possibilité de continuer à assurer les services avec leurs propres moyens ou de les faire cesser. Dans la réalité, les provinces, déjà soumises à de fortes pressions budgétaires, n'ont pas eu le choix et la plupart d'entre elles n'ont pas pu continuer à maintenir les services, qui ont par conséquent dû cesser. Celles qui ont choisi de continuer à assurer les services ont dû signer des accords avec les concessionnaires de services marchandises à propos des redevances d'utilisation des voies. Des études sur la viabilité des services voyageurs interurbains avaient indiqué qu'un seul axe – entre Buenos Aires, la capitale, et la station balnéaire populaire de Mar del Plata – pouvait être exploité de manière rentable.

Les services métropolitains ont fait l'objet de concessions de 10 ans (20 pour le système souterrain de Buenos Aires). Contrairement aux concessions de services marchandises, les critères d'attribution étaient simples : l'Etat spécifiait les investissements et le plan de réhabilitation requis, et attribuait le contrat au consortium demandant les moindres subventions en contrepartie. Contrairement aux concessions de services marchandises, donc, dans le cadre desquelles les sociétés privées versaient des redevances à l'Etat, celles-ci étaient des concessions dites négatives, faisant intervenir des paiements par l'Etat aux concessionnaires.

En 1996, année où le Mexique a commencé à diviser ses services ferroviaires en trois sociétés régionales, plus une quatrième société desservant la capitale et quelques petites lignes, les concessions argentines étaient toutes attribuées. Chacune des trois concessions régionales transporte surtout des marchandises, et toutes ont été privatisées en l'espace de deux ans. L'Etat est resté propriétaire de l'infrastructure, mais a vendu les trois sociétés, en attribuant des concessions de 50 ans comprenant des responsabilités d'entretien et d'investissements futurs, et en leur imposant une prise de participation de 25 % chacune dans la quatrième société (les 25 % restants étant conservés par l'Etat).

La concession du nord-est a été vendue à un consortium américano-mexicain, Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM), regroupant la société de transport mexicaine TMM et l'américain Kansas City Southern, qui a payé environ 1,4 milliard de USD pour la concession. La concession du nord-ouest a également été vendue, pour environ 524 millions de USD, à un consortium américano-mexicain, Ferrocarril Mexicano (Ferromex), formé par Grupo Mexico et Union Pacific. La plus petite des trois a quant à elle été vendue sous le nom de Ferrocarril del Sueste (FerroSur) à une société mexicaine, Grupo Tribasa, pour environ 322 millions de USD. Les services voyageurs sont restés sous contrôle de l'Etat mais ont été fortement réduits. Au Mexique, le motif principal de la privatisation a été la facilitation de la circulation transfrontalière à coût réduit dans le cadre de l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), tandis que l'instauration de liens internationaux a été un facteur en faveur de la privatisation dans le reste de l'Amérique latine également.

3. L'INCIDENCE DES CONCESSIONS

3.1 Impact sur les finances publiques et les investissements

Selon les statistiques issues de la base de données de la Banque mondiale, les privatisations réalisées à travers 37 projets dans 14 pays en développement jusqu'en 1998 ont fait intervenir des programmes d'investissement totalisant 14 milliards de USD sur la durée des contrats (jusqu'à 90 ans). La mesure dans laquelle les concessions ont permis de récupérer de tels engagements financiers a été variable, de même que le degré de non-sollicitation des fonds publics pour financer les investissements.

Au Mexique, selon un compte-rendu des déclarations faites à la conférence Transporte Internacional qui s'est tenue à Monterrey, dans ce même pays, en 1999, les opérateurs privés ont rapidement «commencé à investir des sommes considérables pour améliorer l'infrastructure, les procédures opérationnelles et les systèmes d'information». ^{xxvii} Le dirigeant de l'un des consortiums a déclaré que sa société investirait 230 millions de dollars, en se concentrant particulièrement sur le développement de dépôts intermodaux au Mexique et au Texas (en joint-venture avec Texas Mexican Railway, à qui elle est liée en tant qu'entreprise). Elle investit aussi dans de meilleures technologies de gestion de l'information.

L'autre consortium sous contrôle américano-mexicain prévoit d'investir 218 m. de dollars, surtout dans du nouveau matériel, mais aussi dans l'amélioration de l'infrastructure, les télécommunications et la signalisation. Il a lui aussi pris la décision commerciale de se concentrer sur la capacité intermodale et sur l'amélioration des systèmes d'information en réaction aux besoins déclarés de ses principaux clients pour les services marchandises.

Cependant, au Mexique, les choses ne se sont pas déroulées entièrement comme prévu. L'un des concessionnaires a connu très tôt des difficultés financières, et l'Etat a dû augmenter la part de ses

intérêts résiduels dans l'entreprise pour combler le trou. Globalement cependant, le Gouvernement mexicain estime que ses dépenses ferroviaires ont été réduites de 400 millions de USD par an.

Un rapport de la Banque mondiale sur l'expérience de l'Argentine fait état de la même situation mitigée, un tant soit peu différente des intentions déclarées à l'origine. «La réduction des effectifs qui, de 92 000, sont passés à environ 17 000 en 1998, a été le changement le plus immédiat et le plus douloureux à intervenir dans le système dans son ensemble. Sur le plan politique, les arguments convaincants restent difficiles à trouver, et cela tient principalement au fait que les objectifs financiers n'ont pas été atteints avec le succès attendu. Malgré la privatisation et la réduction des dépenses publiques requises dans le secteur, le gouvernement dépense toujours 400 millions de USD par an en subventions, outre l'engagement pris d'y investir 6 milliards de USD au cours des 20 années à venir.»^{xxviii}

Cependant, la crise économique et financière en Argentine a porté atteinte à la capacité du gouvernement à maintenir les subventions. La viabilité des concessions s'en est durement ressentie et cela contribue à expliquer pourquoi, en conséquence, celles-ci ne parviennent pas à remplir leurs obligations envers l'Etat. Les concessionnaires des services marchandises argentins sont, en fait, en retard dans le paiement de leurs redevances au gouvernement, ayant accumulé plus de 15 millions de USD d'arriérés.

En ce qui concerne les services voyageurs argentins, les subventions par voyageur se sont réduites, alors que le nombre de voyageurs a augmenté, mais : «Les résultats ne sont pas si nets ... les bilans mitigés se sont soldés par une renégociation de la plupart des contrats en 1998-99. Cela tient au fait qu'au moment de la privatisation, on avait laissé entendre qu'on pouvait attendre énormément de celle-ci, mais que les résultats ne se sont pas traduits dans la réalité.»^{xxix} De plus : «Les opérateurs privés demandent une augmentation des subventions actuelles pour le métro afin de couvrir les frais d'exploitation et certains investissements.»^{xxx}

Certains experts du financement des dépenses d'équipement soulignent qu'en considérant les concessions comme des sources de financement de l'infrastructure, on s'expose à des instabilités financières intrinsèques. Ils font remarquer que les intermédiaires financiers latino-américains sont équipés presque exclusivement pour proposer des prêts à court terme, et offrent rarement les fonds à long terme tellement essentiels dans de nombreux projets d'infrastructure. De la même manière, les marchés financiers locaux sont insuffisamment développés pour offrir un financement à long terme. Ces facteurs ont empêché la participation d'un certain nombre de sociétés potentiellement intéressées, ce qui a donc limité la concurrence. Cela a eu pour effet d'augmenter le coût des capitaux, avec des répercussions sur le prix des services, révisé à la hausse.

Dans un tel contexte, la majeure partie des capitaux à investir a été empruntée offshore en dollars US, exposant ainsi les concessions (et donc, en définitive, l'Etat) à des risques liés aux taux de change. Les difficultés que cela peut présenter ont été récemment mises en exergue en Argentine, où la dévaluation du peso (qui était précédemment aligné sur le dollar, avec une parité fixe dollar-peso) est telle que les concessions dont les recettes de billetterie sont en pesos doivent honorer leurs dettes en dollars. Il ne fait aucun doute que cette atteinte portée à leur position financière devra être supportée par l'Etat (sans quoi les services cesseront consécutivement aux faillites des concessions), même si, l'un des motifs de la privatisation est précisément d'éviter à l'Etat d'avoir à supporter de tels risques et charges.

3.2 Impact sur les services marchandises et voyageurs

Les mesures d'incitation incorporées aux concessions sont telles que, sauf subventions publiques, les services non rentables sont abandonnés. Dans le cas du Mexique, par exemple, tous les services marchandises souffrant d'une exploitation «inférieure à la pleine capacité» ont été éliminés, de même que des itinéraires entiers où les quantités transportées étaient insuffisantes. La réduction du nombre de voyageurs transporté a été encore plus marquée, car les services exploités à perte ont disparu. Au Mexique, le nombre de voyageurs a diminué de 80 % la première année.

La priorité des consortiums de services marchandises mexicains a été de fournir des services de transport intégrés plus efficaces pour les grands clients industriels – c'est, en fait, l'objectif de

l'«orientation clients» accrue que la Banque mondiale et d'autres partisans des approches de restructuration orientées marché exhortent les gouvernements à adopter. Par exemple, TFM, l'un des consortiums sous contrôle américano-mexicain implanté au Mexique, affirme avoir plus que doublé la capacité journalière d'un dépôt intermodal, réduit les durées de transit, augmenté les vitesses de transit et réduit également les vols de cargaisons. L'autre grand consortium présent dans ce pays a fait des déclarations analogues sur les améliorations qui seront rendues possibles grâce à ses investissements. Ce qui n'est pas encore clairement déterminé, c'est l'impact que ces décisions commerciales ont eu sur les clients plus modestes des services marchandises, mais on peut légitimement supposer qu'ils ont été perdants suite à la réorientation vers le marché portant sur des volumes plus élevés.

Malgré cela, certaines des entreprises que les concessions mexicaines s'efforcent de satisfaire au mieux ne semblent pas entièrement satisfaites. Selon la plus grande cimenterie mexicaine, CEMEX, la privatisation s'est traduite par «des interruptions dans les services, des pénuries de matériel, et des problèmes de communication causés par des incompatibilités entre logiciels». Ces problèmes se sont aggravés au point que «CEMEX a souvent été forcé de se tourner vers les péniches et vers le transport routier, plus coûteux, pour l'acheminement de ses produits». En outre, «des incertitudes au niveau des prix» ont été constatées, selon un cadre supérieur de CEMEX, à qui l'on a prêté les propos suivants : «Les tarifs ne cessent d'augmenter ... les chemins de fer changent aussi sans cesse leurs formalités administratives et modalités de paiement ... et comme nous ne sommes pas prévenus de la date de l'augmentation des prix, nous ne pouvons pas faire de prévisions à long terme.»^{xxxii}

Il a également signalé des problèmes découlant du démantèlement du réseau national, en soulignant l'absence d'homogénéité dans les systèmes d'information entre les sociétés privées, ce qui accroît les frais administratifs des entreprises clientes.

Une autre grande entreprise cliente est d'accord avec le verdict de CEMEX, d'après la même source. Un cadre travaillant dans l'une des plus grandes entreprises d'électroménager du Mexique a fait l'éloge des sociétés privées à certains égards – signalant l'amélioration des délais de transit – mais a regretté «la médiocrité de la communication tant interne qu'entre les sociétés de chemins de fer, la faible réactivité aux demandes des clients, et la prise en compte insuffisante des besoins de ces derniers». Il a également fait état des problèmes occasionnés par le manque de matériel et les augmentations soudaines de tarif.

Des études de la Banque mondiale reconnaissent l'existence de certains de ces problèmes (mais pas de tous, tant s'en faut) mais insistent néanmoins sur le fait que, tout compte fait et dans une perspective globale, la privatisation s'est traduite par une amélioration de l'efficacité financière et de la qualité de service. Une étude sur l'expérience en Argentine appuie son verdict par des statistiques du ministère de l'Economie du pays, qui révèlent une croissance soutenue, tant sur le plan de l'utilisation que des revenus, à la suite de la privatisation. (Voir Tableau 1.) La même étude évoque aussi un sondage selon lequel 85% des voyageurs appartenant à la catégorie des migrants journaliers estiment que le service s'est amélioré depuis la privatisation. «La plupart des indicateurs de la qualité de service se sont améliorés comme l'exigeaient les contrats», signale l'étude. «Le problème principal qui demeure, c'est que de nombreux usagers sont toujours mécontents des gares ... mais leur amélioration n'était pas évoquée de manière très précise dans les contrats.»^{xxxiii}

Tableau 1 : Tendances en nombres de voyageurs métropolitains et en revenus, Argentine

| Ligne | (millions d'unités) | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|------------------|---------------------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Mitre | Revenus (\$) | 34,41 | 38,29 | 53,48 | 69,81 | 80,58 |
| | Voiture-km | 16,28 | 16,92 | 14,47 | 21,70 | 24,16 |
| Sarmiento | Revenus (\$) | 60,47 | 61,27 | 81,88 | 99,37 | 111,51 |
| | Voiture-km | 20,28 | 20,68 | 17,92 | 23,74 | 29,07 |
| Urquiza | Revenus (\$) | 16,79 | 22,46 | 23,15 | 24,72 | 24,95 |
| | Voiture-km | 8,53 | 9,24 | 9,68 | 9,78 | 10,26 |
| Roca | Revenus (\$) | 64,91 | 75,77 | 116,46 | 136,02 | 147,03 |
| | Voiture-km | 25,97 | 33,80 | 38,90 | 43,08 | 48,10 |

| | | | | | | |
|--------------------|--------------|---------------|---------------|--------|--------|--------|
| San Martin | Revenus (\$) | <i>21,68</i> | <i>29,33</i> | 38,03 | 43,51 | 46,63 |
| | Voiture-km | <i>13,47</i> | <i>13,02</i> | 14,96 | 15,62 | 16,78 |
| Belgrano N. | Revenus (\$) | <i>11,81</i> | <i>14,78</i> | 25,37 | 28,79 | 32,28 |
| | Voiture-km | <i>8,52</i> | <i>8,33</i> | 9,87 | 10,53 | 12,96 |
| Belgrano S. | Revenus (\$) | <i>2,02</i> | <i>4,10</i> | 8,32 | 11,35 | 13,11 |
| | Voiture-km | <i>2,08</i> | <i>2,51</i> | 4,64 | 6,35 | 6,88 |
| Subte | Revenus (\$) | <i>145,32</i> | <i>171,15</i> | 187,22 | 198,88 | 221,86 |
| | Voiture-km | <i>20,08</i> | <i>22,66</i> | 25,65 | 26,76 | 30,02 |

Source : ministère argentin de l'Economie ; informations reproduites par Estache & Carbajo, 2000
Les chiffres en italiques représentent les années où la ligne considérée a continué à être gérée par l'Etat.

En analysant les chiffres du Tableau 1, on peut noter trois raisons qui incitent à la prudence avant de conclure à une amélioration des services. D'abord, le taux d'utilisation accru peut découler du fait que les migrants journaliers n'ont guère d'autre choix – malgré l'existence de services d'autobus – que d'utiliser de plus en plus les services en question. Après la privatisation du rail au Royaume-Uni, le taux d'utilisation a également rapidement augmenté, mais cela ne reflétait pas tant la satisfaction des voyageurs que l'état de monopole effectif des services privatisés dans une période d'expansion économique, caractérisée par des frais croissants pour les usagers de la route.

Deuxièmement, les revenus ont manifestement augmenté plus vite que le taux d'utilisation, ce qui suggère une augmentation rapide du prix des billets. Enfin, troisièmement, il convient de noter que les sondages auprès des migrants journaliers excluent forcément le verdict d'autres voyageurs, ayant dû renoncer à utiliser le rail pour une question de prix.

En fait, le prix des billets a augmenté de 40 à 60% depuis l'introduction des concessions. «D'un point de vue financier, l'impact des opérations privées en matière de services voyageurs est net. La prise en charge des coûts est transférée de l'Etat aux voyageurs», pour reprendre les termes du rapport de la Banque mondiale.^{xxxiii} Encore une fois, le fait que davantage de personnes sont prêtes à payer leurs billets plus cher pourrait être une indication du manque d'options réelles plutôt que de la satisfaction des clients.

En tout état de cause, l'augmentation de la demande a conduit les opérateurs privés à demander (avec succès) des tarifs plus élevés et des concessions de plus longue durée. Ils affirment que cette dernière exigence est nécessaire pour leur permettre de récupérer leurs investissements. En conséquence, ils ont obtenu une prolongation de la durée de leurs contrats atteignant jusqu'à 35 ans. De plus, on leur a accordé d'autres augmentations de tarif, de 80 % en moyenne (entre 50 et 100 % selon les concessions) étalées sur quatre ans. Si l'on y ajoute les augmentations de tarif déjà introduites dans les cinq premières années d'existence des concessions, cela fait qu'en Argentine, les voyageurs métropolitains payeront environ le triple pour le même trajet au bout de dix ans de privatisation par rapport au moment de son introduction.

Comme le signale impassiblement la Banque mondiale : «C'est un sujet vivement débattu en Argentine et, pour les usagers exposés aux tarifs initiaux plus élevés, la hausse va probablement représenter une augmentation des frais de déplacement mensuels assez considérable pour provoquer quelque inquiétude.»^{xxxiv} Il est certain que, selon le syndicat Sindicato La Fraternidad, la hausse rapide du prix des billets a conduit à une augmentation du nombre de resquilleurs.

En Argentine, les marchandises transportées par le rail ont augmenté de manière analogue au nombre de voyageurs, passant de 7,4 millions de tonnes en 1992 à 17 millions en 1999. Cependant, c'est là encore en partie le reflet de la croissance de l'activité économique en général sur cette période, croissance qui, plus récemment, a cessé de se poursuivre. D'ailleurs, selon le site Web du ministère de l'Economie, la quantité de marchandises transportée par le rail a baissé de 7 % entre 1999 et 2000, dernière comparaison disponible, et, depuis, l'effondrement de l'économie argentine permet de s'attendre à la poursuite marquée de ce déclin.

Même avant le déclin, les sociétés ferroviaires de transport de marchandises n'étaient pas parvenues à développer leur part de marché par rapport à d'autres modes de transport au rythme espéré au démarrage des concessions. Ainsi, elles n'ont pas réussi à dépasser 8% de part de

marché. Qui plus est, avec une seule exception sur six concessions, l'augmentation des quantités de marchandises transportées a également été inférieure aux engagements contractuels. La démarche d'octroi de concession en elle-même semble avoir encouragé les soumissionnaires à exagérer les résultats qu'ils seraient capables d'enregistrer, comme le reconnaît une étude de la Banque mondiale : «Le fossé entre les niveaux de trafic effectif et escompté pourrait, dans une certaine mesure, être imputable à l'optimisme manifesté lors de l'anticipation de la demande, optimisme dont les critères de sélection utilisés pour l'octroi des concessions ont pu être à l'origine.»^{xxxv}

Comme nous l'avons déjà mentionné, contrairement aux services voyageurs «migrants journaliers», où les consortiums ont fait leurs soumissions en tenant compte des niveaux d'investissement et d'amélioration de service à apporter spécifiés au préalable, dans le cas des marchandises, les critères d'évaluation ont incité les candidats à se faire concurrence entre eux pour promettre davantage que leurs rivaux. «Il ne fait aucun doute que ce critère de sélection a pu inciter les concessionnaires à émettre des chiffres peu réalistes en matière de projections de la demande et de promesses d'investissement connexes, mais qu'il les a aidés à obtenir la concession», ajoute la même étude de la Banque mondiale.

Avec des bénéfices moins élevés que prévu, les concessionnaires n'ont pas honoré leurs échéances de paiement relativement à leurs obligations financières contractuelles envers l'Etat, et celles-ci devront maintenant s'inscrire en déduction de nouvelles promesses d'investissements à l'avenir. Et ce, en dépit du fait que les promesses d'investissement faites au moment de l'attribution des concessions n'ont pas non plus été tenues.

Il n'a pas été possible d'obtenir beaucoup d'informations sur l'incidence au niveau des services voyageurs interurbains en Argentine. Cela tient notamment au fait que, outre le transfert de la responsabilité opérationnelle de l'administration fédérale à l'administration provinciale dans le cadre de la restructuration ayant accompagné la privatisation, la responsabilité de surveiller et de rendre compte de l'incidence sur les services a également été décentralisée. En fait, l'administration centrale s'est simplement lavé les mains de toute responsabilité en matière de transport ferroviaire interurbain voyageurs. Les provinces ont ainsi été exposées à une pression financière redoublée. Certaines n'ont pas pu continuer à assurer les services, qui ont donc cessé. D'autres ont continué à les assurer, mais ont refusé de verser aux concessionnaires de services marchandises les redevances qu'ils leur demandaient, invoquant que les concessions n'avaient pas respecté leurs obligations en matière d'investissement.

Comme on peut le lire dans une étude de la Banque mondiale : «Les trains de voyageurs nécessitent davantage d'entretien que les trains de marchandises et les concessionnaires de services marchandises ont la réputation de ne pas s'acquitter particulièrement bien de l'entretien des voies selon les normes stipulées. De plus, il semble que les droits d'accès que les concessionnaires de services marchandises facturent pour les trains de voyageurs soient trop élevés par rapport aux normes internationales (jusqu'à 10 fois plus dans certains cas).» En fait, en refusant de payer autant, les provinces qui ont réussi à maintenir leurs services interurbains renvoient la responsabilité financière à l'administration centrale, car leur refus de payer les droits demandés par les concessionnaires des services marchandises a incité ces derniers à demander une renégociation de leurs obligations envers l'Etat (même si c'est loin d'être le seul facteur à avoir motivé cette demande).

3.3 Impact sur la sécurité

Les affiliés de l'ITF signalent que la sécurité se dégrade souvent après la privatisation. En règle générale, les conditions de travail et les considérations d'hygiène et de sécurité se sont détériorées, d'après les délégués syndicaux cités dans un rapport établi lors d'un colloque de l'OIT en 1999.^{xxxvi} Il y était dit que les conducteurs travaillaient plus longtemps pour un salaire inférieur et que le taux d'accidents avait augmenté sous l'effet de la fatigue. Ce verdict n'a été que trop manifestement et trop tragiquement confirmé au Royaume-Uni, où les catastrophes qui sont survenues ont fait l'objet d'une ample documentation. Ces catastrophes se situent en dehors de la portée du présent rapport. Il convient toutefois de mentionner ici l'une des raisons de la détérioration de la sécurité dans le système britannique, car elle émane d'un changement structurel qui a été reproduit ailleurs.

Au Royaume-Uni, les 26 sociétés distinctes qui exploitent l'infrastructure et le réseau de services depuis la privatisation constituent en fait la partie visible d'une structure reposant sur des couches successives de sous-traitants, qui gagnent chacun de l'argent en externalisant les services en aval jusqu'à la base (là où le travail est effectué et où la plus grande solidité est nécessaire), où la main-d'œuvre est temporaire et individualisée. Ainsi, si le système britannique privatisé semble avoir une seule société chargée de gérer l'infrastructure, Railtrack, il en a en fait plus de 2 000, sans compter les travailleurs indépendants qu'on rencontre en descendant davantage dans la hiérarchie.

Les conséquences de cette prolifération de la main-d'œuvre occasionnelle et de la diminution des rémunérations – phénomène qui s'est accompagné d'une réduction de moitié du nombre d'employés permanents travaillant dans l'entretien de l'infrastructure – ont été décrites de façon éloquent dans le *Financial Times* : «La première conséquence a été l'éclatement de l'esprit de camaraderie traditionnel, grâce auquel les problèmes étaient rapidement identifiés et les réparations effectuées, et qui faisait communiquer les gens entre eux. Les travailleurs rattachés à l'entretien des voies opéraient en équipes et connaissaient sur le bout des doigts la portion de voie ferrée dont ils s'occupaient. Au lieu de cela, les travailleurs sont devenus nomades, se déplaçant d'un chantier à l'autre sans avoir connaissance de la situation sur place, ou très peu, et ayant été avisés de ne pas parler aux employés rivaux, sauf par l'intermédiaire d'un superviseur se trouvant à des kilomètres de là. Le deuxième gros problème a été le contrôle sur le personnel et sur le travail effectué, ce contrôle s'exerçant de moins en moins. On s'est plaint que certains sous-traitants recrutaient des travailleurs dans les pubs pour combler les trous dans les équipes de nuit.»^{xxxvii}

Le fait qu'un journal d'affaires international ait abordé le rapport entre les normes d'emploi et la qualité et la sécurité des services de manière aussi parlante est empreint d'une certaine ironie. En Australie, au Danemark et en Afrique du Sud, les syndicats font partie de ceux qui ont signalé à l'ITF des problèmes analogues, même s'ils l'ont fait en termes moins explicites. Leur témoignage révèle cependant l'existence d'un rapport manifeste entre le recours croissant à l'externalisation et la détérioration de la sécurité. De même, un syndicat argentin de cheminots constate que ses membres signalent un nombre croissant d'accidents du travail dus à un niveau de qualification et à une formation insuffisants. Ce syndicat fait également état d'un manque de dispositions d'hygiène et de sécurité au sein des entreprises et affirme que l'office de contrôle, qui a récemment déclaré que 89% des entreprises ne se conforment pas à la législation actuelle dans ce domaine, n'a «pratiquement aucun moyen à sa disposition» pour faire appliquer les normes.^{xxxviii}

3.4 Impact sur l'emploi et sur les travailleurs

Le témoignage des syndicats quant au rapport entre changements au niveau de la situation relative à l'emploi et des conditions générales d'emploi, d'une part, et changements dans la sécurité et la qualité des services, d'autre part, est corroboré par les commentaires de certaines entreprises. L'une des critiques adressées au système privatisé de services marchandises au Mexique par ses plus grosses entreprises clientes, par exemple, concerne le manque d'expérience d'un trop grand nombre d'employés.^{xxxix}

Pour la Banque mondiale, les très fortes réductions d'effectifs dans le secteur ferroviaire et le recours accru à la main-d'œuvre contractuelle ne sont pas des produits secondaires, mais des objectifs centraux, de la privatisation. D'ailleurs, l'utilisation croissante d'entreprises contractantes a été une composante des programmes financés par la Banque mondiale pour faire face au coût social de compressions d'effectifs d'une telle envergure. En Argentine, par exemple, parmi les dispositions financées par la Banque mondiale relativement aux compressions d'effectifs figuraient des opportunités offertes aux cheminots pour leur permettre de redémarrer en tant que petites entreprises utilisées dans un cadre contractuel par leurs anciens employeurs pour assurer diverses fonctions précédemment remplies par une main-d'œuvre directe. Ainsi, ce qui était en fait un changement fondamental imposé au niveau de la situation professionnelle et des conditions générales d'emploi des cheminots a été déguisé comme un projet inoffensif sur le plan social pour atténuer l'impact des suppressions d'emploi. De plus, de telles entreprises gérées par les travailleurs ne survivent souvent pas longtemps après l'introduction de la privatisation, car, malgré

leur savoir-faire sur le plan opérationnel, elles souffrent presque inmanquablement d'une insuffisance de capitaux propres et souvent de compétences de gestion insuffisantes.

L'OIT signale : «Des programmes d'emploi pour les travailleurs quittant le secteur public existaient bien en Argentine, mais ils n'ont pas toujours été mis en application assez vite. Il est certain qu'il y a aussi eu des solutions très imaginatives, particulièrement dans le transport ferroviaire, où des ateliers de réparation ont été donnés à des groupes de travailleurs pour qu'ils puissent réparer les machines. C'est une forme d'externalisation qui a permis à des travailleurs autonomes de démarrer dans un projet productif.»^{xi}

Cependant, dans la réalité, d'après le syndicat Sindicato La Fraternidad : «Dans leur grande majorité, ils ont fondé des mini-entreprises qui ont échoué car elles étaient trop proches des chemins de fer. Cette grande majorité est aujourd'hui sans emploi. L'Etat n'a jamais organisé de programmes de formation pour les employés qui avaient 15 ou 20 ans d'ancienneté dans ce secteur. On peut aussi légitimement affirmer que ce qui était traditionnellement un emploi sûr ne l'est plus, et que cela a détruit toute une identité dans le cas de notre spécialité, où 70% d'entre nous étions fils et petits-fils de conducteurs.»

Un tel témoignage doit être pris en compte quand on considère la mesure dans laquelle les énormes suppressions d'emplois qu'a connues l'Amérique latine en relation avec la privatisation ont été en fait compensées par l'augmentation des offres d'emploi de sociétés de sous-traitance et par les mesures visant à permettre au personnel licencié de trouver un autre emploi.

Comme le constate l'OIT : «La restructuration des chemins de fer a eu un très fort impact sur les effectifs des sociétés concernées ... Par exemple, suite à la mise en concession d'Argentine Railways (FA), l'emploi a chuté de 94 800 en 1989 à environ 17 000 en 1997.»^{xii} Les services marchandises s'en sont particulièrement ressentis, d'après un syndicat argentin de cheminots, qui a dépeint l'impact social à plus large échelle de manière très parlante. «Beaucoup de cheminots et autres immigrants ont dû gagner les grandes villes parce que les lieux où ils vivaient dépendaient des lignes de chemin de fer. Par conséquent, ce sont maintenant des villes fantômes, où écoles, banques, magasins, etc. sont fermés.»^{xiii}

L'ampleur des suppressions d'emploi associées aux concessions en Argentine, bien qu'énorme, n'est pas exceptionnelle. Au Chili, où il y avait déjà eu une réduction de 75 % des emplois de cheminots entre la prise de pouvoir de la junte militaire de Pinochet en 1973 et 1990, les effectifs ont encore été réduits de moitié dans le cadre de la privatisation de 1990 à 1995. Le Brésil a vécu une expérience analogue (voir section 4 ci-après), tandis qu'en Nouvelle-Zélande, même si le trafic a augmenté après la privatisation, les effectifs ont été réduits de 22 000 à 4 600.

Ailleurs, cependant, la privatisation a été présentée comme un moyen de minimiser l'impact négatif du déclin du transport ferroviaire sur l'emploi. Au Kenya, par exemple, la phase de préparation à la privatisation a commencé en 1995 et s'est traduite par une réduction de la main-d'œuvre, qui est passée d'environ 14 500 travailleurs à 8 500. «En conséquence, la société a été incapable de supporter ses frais fixes ou d'entretenir son matériel roulant», a confié dans un colloque Eric Nyamunga, directeur général des chemins de fer publics, selon un rapport de l'OIT. Ainsi, les suppressions d'emplois ont directement contribué à la poursuite du déclin du rail, et non à son renouveau. «Comme le gouvernement n'avait pas l'argent nécessaire pour accorder des subventions, le rail devait être privatisé ou il était appelé à disparaître», poursuit le rapport. «Il (Nyamunga) comprenait que les travailleurs avaient du ressentiment au sujet des suppressions d'emplois, mais ceux qui avaient quitté la société détenaient deux atouts : une formation et de l'argent pour prendre un nouveau départ. Si la société n'était pas rapidement privatisée, elle ne survivrait pas et les 8 500 travailleurs restants perdraient leur emploi.»^{xiiii}

L'impact de la privatisation sur les gains a été déterminé en grande partie par des facteurs liés au marché du travail comme l'état de l'offre en matière de qualifications. Bien que la privatisation ait conduit dans certains cas à une augmentation de salaire pour une partie de la main-d'œuvre conservée (particulièrement si des suppressions d'emplois trop zélées ont été à l'origine d'un déficit de qualifications), les travailleurs moins qualifiés ou détenant des compétences disponibles en surabondance sont généralement devenus des travailleurs temporaires ou ont été victimes de réductions de salaire. En Argentine, un syndicat souligne que comme les salaires n'ont pas

augmenté depuis 10 ans que la privatisation existe, les salariés ont vu leur pouvoir d'achat diminuer fortement.

Cependant, le plein impact de facteurs variables liés au marché du travail sur les salaires des cheminots post-privatisation a été atténué dans les cas où les contrats de concession contenaient des stipulations relatives aux conditions d'emploi. Selon l'OIT : «En ce qui concerne les salaires et autres conditions de travail, les employés ne sont pas nécessairement perdants car les taux de rémunération des personnes employées avant la privatisation sont parfois protégés, cette protection étant l'une des conditions de la privatisation, par exemple à travers la négociation de structures salariales à deux niveaux.»^{xiv} En d'autres termes, les bas salaires sont introduits progressivement pour surmonter l'opposition des syndicats à la privatisation, comme cela a été le cas en Côte d'Ivoire.^{xv}

3.5 Impact sur la gouvernance

Le rapport du syndicat argentin Sindicato La Fraternidad, évoqué plus haut, qui indique que l'office de régulation national ne pouvait pas empêcher les entreprises de ne faire aucun cas de la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité, souligne l'une des principales failles de l'argument selon lequel les intérêts commerciaux des concessionnaires peuvent être conciliés avec l'intérêt public à travers le libellé des contrats. Les réglementations, quels que soient leurs mécanismes et leur solidité sur le papier, ne sont valables que dans la mesure où elles peuvent être appliquées. Leur caractère exécutoire dépend lui-même de nombreux facteurs, comme la mesure dans laquelle les investissements sont effectués dans un cadre réglementaire, en termes de budgets, d'effectifs, de formation, etc. De plus, la documentation de la Banque mondiale reconnaît que dans le rail, notamment en Argentine, il y a eu des «asymétries au niveau de l'information» entre les sociétés et l'Etat qui ont nui à la mise en application de la réglementation. En d'autres termes, les sociétés privent les régulateurs des informations dont ils ont besoin pour les réglementer de manière efficace.

L'*International Railway Journal*, qui conduit une enquête annuelle sur les investissements, constate que le secret commercial est de plus en plus souvent utilisé comme un motif de non-divulgateur d'informations sur la comptabilité des entreprises ferroviaires à l'Etat et à la société en général. Cette publication présente ainsi sa dernière tentative dans ce domaine : «Nous publions nos World Polls, enquêtes mondiales uniques sur les dépenses d'équipement dans les chemins de fer et les services de métro express régionaux, sous une forme ou une autre depuis le lancement de l'IRJ en 1960. Nous avons espéré qu'avec la disparition du rideau de fer, et plus récemment l'avènement du courrier électronique et de l'Internet, la World Poll connaîtrait un succès grandissant. Malheureusement, le secteur ferroviaire est de plus en plus fermé, et, même en bombardant les entreprises concernées de faxes, d'e-mails et d'appels téléphoniques, il est devenu plus difficile de les faire réagir.»^{xlvi} La recherche effectuée pour le présent rapport s'est heurtée aux mêmes difficultés, ce qui souligne une diminution croissante de l'obligation de rendre compte selon le principe de la démocratie.

Ces problèmes d'information contribuent à déplacer l'équilibre des forces entre concessionnaires et offices de régulation, en faveur de ces premiers, et ce phénomène est accentué par le fait même que la privatisation permet aux entreprises de se développer, tandis que s'opère un transfert d'une grande quantité de connaissances pointues de l'Etat vers ces entreprises. Plus la privatisation se généralise, plus l'équilibre des forces se déplace. L'OIT constate : «Ces dernières années, on a également assisté à une augmentation rapide de la concentration des entreprises de transport ferroviaire et routier, ainsi que de l'exploitation des concessions de transport résultant de la dérégulation et/ou de la privatisation. Les entreprises de transport investissent dans leur propre sous-secteur, se transformant alors en multinationales comme Wisconsin Central International, une entreprise ferroviaire ayant des opérations aux Etats-Unis, au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, ou bien elles s'intéressent à différents modes de transport, comme le groupe britannique Stagecoach, qui exploite des services d'autobus, de chemins de fer et d'aéroport. En 1997-98, le groupe a procédé à l'acquisition d'opérations fondées sur l'exploitation d'autobus et de ferries en Australie et en Nouvelle-Zélande et a pris une participation de 49 % dans le Virgin Rail Group. National Express est un autre groupe de transport britannique qui prend des participations dans d'autres régions du monde. Enfin, des «outsiders» se sont

montrés considérablement intéressés par des investissements dans des opérations de transport. Pour illustrer cette tendance, on peut citer les exemples de Virgin, ACCOR et VIVENDI.»^{xlvii}

Pourtant, au lieu de contribuer à donner aux offices de régulation les moyens nécessaires pour faire leur travail avec efficacité et de veiller à ce que les contrats soient étudiés de manière à surmonter les carences en information, la Banque mondiale préconise la renégociation. «En dépit de leur succès général, les concessions argentines assurant les services marchandises et voyageurs ont dû relever des défis», déclare un rapport de la Banque mondiale. «Les prévisions initiales quant à la demande se sont révélées trop optimistes, et les sponsors n'ont pas pu tenir leurs engagements en matière d'investissements. L'expérience argentine souligne l'importance de la renégociation ou d'autres mécanismes d'ajustement permettant aux concessionnaires de rester en activité sans faire perdre sa crédibilité au gouvernement.»^{xlviii}

Toutefois, s'il est vrai que les contrats doivent être assez souples pour pouvoir être renégociés, on ne saurait affirmer que les sauvegardes qui y ont été incorporées au moment de la privatisation peuvent être considérées comme fiables. L'expérience du Brésil, qui est examinée dans la section suivante, souligne ce point, ainsi que bien d'autres soulevés jusqu'ici dans le présent rapport.

4. PRIVATISATION DES CHEMINS DE FER : L'EXPERIENCE BRESILIENNE

4.1 Origines du chemin de fer brésilien

Comme dans les autres pays d'Amérique latine, le chemin de fer brésilien s'est développé dans le contexte de l'exploitation des ressources naturelles pour l'exportation à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle. Ayant acquis son indépendance politique vis-à-vis du Portugal, «durant le 19^{ème} siècle, le Brésil s'est adapté aisément à l'ordre économique mondial dominé par la Grande-Bretagne».^{xlix} Le Brésil est, en fait, devenu un «exemple type d'un tel pays» en ce sens que son économie était tributaire d'un produit d'exportation primaire principal (le café) et de quelques autres (sucre, coton et cacao), tout en étant ouvert aux produits manufacturés étrangers (britanniques, surtout) et aux capitaux étrangers (britanniques, surtout). Ces capitaux «ont afflué dans le pays et étaient destinés à construire l'infrastructure financière, commerciale et de transport qui mettrait plus efficacement le pays en prise avec l'ordre mondial économique du dix-neuvième siècle».^l

Cependant, l'idée (défendue dans certaines publications de la Banque mondiale) selon laquelle les concessions plutôt que la propriété publique représentent l'ordre des choses naturel et la meilleure solution est ébranlée par les difficultés qui ont découlé de l'approche adoptée en matière de concessions au moment du développement initial des chemins de fer. Au Brésil, il y avait plusieurs concessions, octroyées pour la plupart à des sociétés britanniques, et dans certains cas à des entreprises françaises. Il s'agissait d'affaires lucratives : l'Etat versait des subventions aux concessionnaires, qui bénéficiaient par ailleurs de taux de rendement garantis. Par conséquent, le choix des concessionnaires donnait lieu à un népotisme considérable.

En développant les chemins de fer de cette manière, on s'exposait à de nombreux problèmes. Selon un rapport : «Différentes lignes étaient construites avec un écartement différent ; elles reliaient les plantations au port, et beaucoup de lignes avaient tendance à décrire des méandres au lieu de relier l'intérieur au port le plus efficacement possible. Le système de transport résultant ne permit pas de doter le pays des liaisons nécessaires à un marché plus unifié.»^{li}

Ces déficiences, et d'autres, combinées à la contrainte financière que représentent des taux de rendement garantis en faveur des propriétaires étrangers de chemins de fer, devenaient de plus en plus pesantes pour l'Etat brésilien. «On jugea qu'emprunter de l'argent à l'étranger pour acheter un certain nombre de chemins de fer serait en définitive une solution moins lourde pour l'économie. Ainsi, en 1901, le Gouvernement brésilien contracta un gros emprunt afin de nationaliser une partie des chemins de fer. Ce processus se poursuivit au fil des années. En 1929, près de la moitié du réseau ferroviaire appartenait à l'Etat et, dans les années 1950, cette proportion était passée à 94 %.»^{lii}

4.2 Propriété publique

En 1957, la majeure partie de l'infrastructure dont l'Etat brésilien avait ainsi hérité fit l'objet d'une unification institutionnelle, avec la fondation de RFFSA, les chemins de fer fédéraux brésiliens, comprenant ce qui constituait précédemment 18 chemins de fer régionaux, soit 22 lignes. En 1971, une autre entreprise publique, FEPASA, fut créée par la fusion de cinq chemins de fer dans l'Etat de Sao Paulo, convergeant sur le port de Santos. En 1996, le réseau totalisait 29 000 kilomètres de lignes transportant 40 millions de tonnes annuelles de marchandises.^{liii} Cela représentait le tiers de la longueur totale des lignes pour l'ensemble de l'Amérique du Sud, mais les quantités de marchandises transportées étaient six fois supérieures par rapport au reste de tout le réseau ferroviaire sud-américain réuni.^{liv}

Cependant, le chemin de fer était maintenant redevenu une contrainte insupportable pour les finances publiques. Le Brésil avait été frappé par la crise de l'endettement et par des déficits budgétaires croissants dans les années 1980 pour les mêmes raisons générales que d'autres pays d'Amérique latine et d'Afrique - détérioration des termes d'échange pour les produits d'exportation primaires, chocs pétroliers, politiques de prêt des banques internationales, etc. – la situation étant exacerbée par des facteurs plus spécifiques, comme la nature autoritaire et corrompue de la dictature de l'époque, ce qui concourut à l'inefficacité de la gestion, entre autres problèmes.

La viabilité économique du rail s'en ressentit très fortement. L'ensemble du réseau essuyait des pertes énormes, épongées par des subventions publiques croissantes. Certaines parties du réseau en finançaient d'autres (subventions croisées), ce qui est tout à fait acceptable si le chemin de fer est considéré comme un service de développement, mais la Banque mondiale s'oppose vivement aux subventions croisées car elles contrarient les lois du marché. A un moment, 8 % des lignes transportaient 80 % du trafic, et la concurrence croissante des transports routier et aérien sur les itinéraires les plus rentables portait atteinte aux revenus nécessaires pour soutenir le réseau dans son ensemble. Sous l'effet de la concurrence, les tarifs marchandises baissaient, amoindrissant ainsi les revenus ferroviaires.

Le fait que le réseau employait aussi beaucoup trop de personnes par rapport aux besoins (le total atteignit jusqu'à 160 000) n'améliora pas la position financière de RFFSA. Les syndicats parvenaient assez bien à protéger l'emploi, mais il y avait également d'autres facteurs expliquant la faible productivité de la main-d'œuvre. Comme d'autres secteurs publics, le rail avait en partie servi à créer des emplois, et dans certains cas, c'était l'expression d'un certain népotisme politique plutôt que de la prise en compte de considérations sociales. La fourniture de sinécures dans ce contexte de népotisme se traduisit à son tour par des structures de gestion extrêmement lourdes, ce qui réduisit encore l'efficacité. En 1991, les pertes journalières avaient grimpé à 1 million de USD et la dette accumulée se situait à 1,2 milliard de USD, chiffre qui atteignit 2,56 milliards de USD en 1995.

Selon l'OIT, malgré la chute du nombre de cheminots brésiliens de 110 000 à 42 000 entre 1975 et 1995, «la productivité de la main-d'œuvre demeurait faible par rapport aux normes nord-américaines et à celles d'autres concessions ferroviaires latino-américaines.»^{lv}

4.3 Le processus de privatisation

A partir de la fin des années 1980, de nouvelles lignes ont été construites en tant que concessions exploitées par des entreprises privées, mais la restructuration et la privatisation des lignes publiques sont issues d'une décision, prise en 1993, d'incorporer RFFSA au programme général de privatisation du Gouvernement brésilien. Cette décision a été en partie motivée par les premières privatisations du rail opérées au Chili et, surtout, en Argentine. En conséquence, RFFSA a fait l'objet d'une restructuration qui a donné lieu à la création de six établissements ferroviaires régionaux, destinés chacun à être attribués à des concessionnaires. Des études sur la viabilité économique de chacun des six établissements ont été réalisées pour déterminer l'envergure des investissements requis et pour mettre sur pied des programmes de compression de personnel.

A la fin de 1997, tous les six avaient été privatisés, à travers l'octroi de concessions de 30 ans, les actifs requis pour l'exploitation étant loués à bail. RFFSA est resté propriétaire de l'infrastructure, mais les entreprises privées sont responsables de la gestion des services et de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure. En 1998, FEPASA a été incorporé à ce qu'il restait de RFFSA,

mais a également été octroyé à un concessionnaire peu après. Si l'Etat a conservé la responsabilité des services voyageurs, celle-ci a été décentralisée en faveur des provinces, qui, pour la plupart, n'avaient pas les moyens de les maintenir en existence.

Résultat global : il y a à présent 11 opérateurs ferroviaires privés au Brésil ; les six principaux à avoir été privatisés jusqu'en 2001 sont les suivants :

- Ferrovias Sul-Atlântico, vendu à un consortium formé par l'américain Railtex, le groupe d'investissement américain Ralph Partners et des investisseurs brésiliens. Les activités de cet opérateur ferroviaire représentent 50 % de tout le trafic précédemment assuré par RFFSA.
- Ferrovias Centro-Atlântica (FCA), qui a été vendu à Tacuma Consortium, filiale de CVRD, le plus gros producteur mondial de minerai de fer. CVRD a également des participations croisées dans CSN, une aciérie privatisée, et CVRD contrôle donc directement et indirectement environ 69 % de la production d'acier du pays. Au départ, l'américain Railtex, la Bank of Boston et le groupe d'investissement américain Ralph Partners faisaient aussi partie de ce consortium, mais Railtex a vendu ses actions au fonds de retraite de CVRD en 2000.
- Ferroban, qui a repris l'ancien FEPASA et était considéré comme la concession potentiellement la plus rentable en raison de ses liens avec le port de Santos. La concession a été vendue à un consortium comprenant des opérateurs ferroviaires, des banques et des sociétés d'investissement. Là encore, CVRD est un partenaire de premier plan dans ce consortium.
- CFN, dont le potentiel de rentabilité était considéré comme le plus incertain, a été attribué en concession à un consortium brésilien, dirigé encore une fois par CVRD.
- MRS Logistica, qui opère dans la région la plus développée du pays sur le plan industriel et a été racheté par un consortium constitué de sociétés d'exploitation minière et d'aciéries représentant les principaux clients de ses services de transport de marchandises ; ce consortium est dirigé par CSN (participations croisées avec CVRD).
- Novoeste, acquis par un consortium d'investisseurs brésiliens et américains, dirigé par l'américain US Noel Group.

Un processus de fusion des concessions est déjà en cours. Novoeste et Ferroban ont déjà fusionné, par exemple (augmentant ainsi la domination de CVRD) et des regroupements supplémentaires sont en voie de réalisation. Selon les prévisions d'un commentateur de la revue d'affaires *Gazeta Mercantil*, seules trois ou quatre sociétés distinctes subsisteront à l'issue de ces fusions. Il y a également des signes de fusions transfrontalières qui commencent à associer les propriétaires de concessions en Argentine et au Brésil.

4.4 Investissements et gouvernance

La privatisation n'a donné lieu à aucun chantier de construction de nouvelles voies ferrées de taille considérable (même si, comme nous l'avons déjà mentionné, de nouvelles lignes étaient déjà en construction sur la base de concessions avant que le rail soit ajouté au programme de privatisation), mais de l'argent a été investi dans l'amélioration des voies et, dans une plus large mesure, dans du nouveau matériel roulant.

Le site Web du ministère des Transports annonce que, malgré l'augmentation des investissements consacrés au matériel roulant dans l'année ayant suivi l'introduction des concessions, l'argent investi dans le reste de l'infrastructure a diminué la même année. La plupart des capitaux à investir sont mobilisés par l'intermédiaire de la banque d'affaires publique BNDES. Le ministère déclare envisager de financer lui-même les investissements pour une ligne, la concession n'ayant pas respecté ses obligations contractuelles.

En 2000, les 11 opérateurs privés que comptait le Brésil projetaient d'investir 389,5 millions de USD. (On ne sait pas dans quelle mesure ces projets se sont matérialisés). La société ayant les plus gros investissements à son actif est MRS Logistica, qui a émis 320 millions de USD

d'obligations pour financer ses projets. Il est intéressant de constater que c'est cette société qui a réalisé la plupart des investissements. En effet, son propriétaire principal est une aciérie privatisée qui est le plus gros client de MRS Logistica, et la plupart des investissements effectués ont été consacrés à des achats de nouveau matériel roulant pour transporter du minerai de fer.

Mais c'est pour cette raison même que cette concession provoque des inquiétudes. Comme les autres, elle est dominée par CVRD – producteur de minerai de fer et d'acier – et l'on craint qu'elle ne facture trop cher d'autres clients afin de financer ses dettes, tout en bénéficiant de prix avantageux pour son propre transport. On s'est plaint que la comptabilité de la concession est insuffisamment distincte de celle de ses sociétés mères, ce qui rend la transparence difficile au niveau des coûts. En général, le fait que de gros clients du rail deviennent de gros propriétaires de concessions est préoccupant en raison de conflits d'intérêt potentiels susceptibles d'empêcher l'infrastructure d'être aussi bénéfique à d'autres secteurs de l'économie qu'aux activités principales des propriétaires des concessions.

Dans son numéro de septembre 2000, l'*International Railway Journal* affirmait que la privatisation du rail au Brésil avait été un succès, tout en constatant la baisse des investissements enregistrée de 1999 à 2000. La revue affirmait que cette baisse n'était qu'apparente, car le montant des investissements en 1999 avait été déformé à la hausse par le très gros investissement qui avait été nécessaire pour construire un prolongement de la ligne Ferrovia Norte-Sul (Ferro Norte) (créée en 1989 en tant que concession privée, et ne faisant pas partie des lignes privatisées par voie de concession dans les années 1990) cette année-là. Cependant, même ce bond en avant des investissements était en grande partie le résultat de subventions publiques. La majeure partie des capitaux provenait de l'Etat (500 millions de USD), tandis que les capitaux privés représentaient 400 millions de USD, émanant principalement (230 millions de USD) de BNDES.

4.5 Changements au niveau des quantités de marchandises et du nombre de voyageurs transportés

Le rail a perdu une partie des cargaisons qu'il transportait – le carburant en particulier, suite à la déréglementation du transport de carburant et à la construction de pipelines – mais a aussi décroché de nouveaux marchés, soja essentiellement (qui était l'objet principal de la construction de la ligne Ferro Norte). Les quatre concessions principales de la région industrielle du sud-est ont augmenté considérablement leurs quantités de marchandises transportées, selon le site Web du gouvernement, contribuant ainsi à une augmentation totale de 20 % des marchandises transportées, avec une augmentation de 75 % de la facturation. Les comptes-rendus dans la presse laissent aussi penser que l'éventail de marchandises transportées par le rail est plus vaste qu'auparavant, avec notamment davantage de produits alimentaires et boissons, de papier et de pâte à papier et d'automobiles.

Les conteneurs sont aussi plus utilisés qu'avant, ce qui est susceptible de désavantager les petites entreprises industrielles et agricoles (dont le volume de produits n'est peut-être pas toujours suffisant pour remplir un conteneur) par rapport à des concurrents de plus grande taille. La concession MRS Logistica affirme avoir augmenté ses activités de transport de conteneurs de 40% en un an, le minerai de fer, le charbon, le ciment et les produits sidérurgiques figurant parmi les marchandises transportées en plus grandes quantités qu'auparavant.

Cependant, d'autres concessions semblent ne pas avoir enregistré l'augmentation escomptée des quantités de marchandises transportées. Les contrats de concession stipulaient que les sociétés devaient augmenter de 5 % les quantités de marchandises transportées la première année, mais dans certains cas, c'est en fait un déclin qui a été enregistré. On a par exemple signalé que FCA a transporté 4,05 TK (tonnes kilométriques) la première année de la privatisation, contre 4,66 l'année ayant précédé la privatisation et 4,75 l'année avant cela. FSA a transporté 5,48 TK la première année de la privatisation, légèrement plus que l'année précédente (5,45) mais moins que l'année avant cela (5,7).

Le déclin des services voyageurs est beaucoup plus net. Comme en Argentine, le processus de privatisation est passé par la décentralisation de ces services, et les budgets des administrations provinciales n'ont généralement pas permis le maintien des subventions. Les voyageurs-kilomètres ont diminué de plus de moitié de 1995 à 1999.

4.6 Sécurité du rail

Les concessions étaient également censées entraîner une réduction du nombre d'accidents. Or, on a assisté à une détérioration de la sécurité, incontestable dans certains cas et possible dans d'autres. Selon le ministère des Transports, le nombre global d'accidents a diminué de 12 % sur les cinq dernières années, mais dans certains cas, il y a eu des augmentations marquées.

Par exemple, le taux d'accidents sur la ligne Novoeste a augmenté d'environ 50 % dans les douze mois qui ont suivi le démarrage de la concession par rapport à la pire des six années précédentes. Ce taux tient compte de la forte augmentation des quantités de marchandises transportées sur cette ligne pendant la même période, attribuée en partie à l'utilisation croissante d'une main-d'œuvre bon marché pour le chargement. Il est possible que le taux d'accidents plus élevé soit aussi attribuable à ces changements dans les pratiques de travail. Le taux d'accidents de MRS Logistica a lui aussi augmenté, d'environ 20 %.

Selon Jainina Fernandes, du syndicat de transport CNTTT, trois ans après le début de la privatisation, les promesses du gouvernement quant à la baisse du nombre d'accidents consécutivement à la privatisation n'avaient pas été respectées. Elle a déclaré qu'il était très difficile de négocier à ce sujet avec les concessionnaires privés, ceux-ci refusant de réagir aux inquiétudes des syndicats. Le même syndicat a fait remarquer que la politique de réduction des coûts à travers des suppressions d'emplois et un recours croissant à la sous-traitance a augmenté la fatigue des travailleurs (et des conducteurs en particulier) et porté atteinte aux compétences et aux connaissances détenues. Le syndicat fait également état d'un manque de formation à la prévention des accidents.^{lvi}

4.7 Emploi, conditions d'emploi et compressions de personnel

Au Brésil, l'impact de la privatisation sur les chiffres de l'emploi est net. Au moment où elle a commencé, RFFSA employait 42 000 personnes. Ce chiffre a été réduit de moitié environ sur une période de trois ans en prévision des concessions, ce qui représente 4 000 départs volontaires et 18 000 licenciements effectifs.

La Banque mondiale a apporté son assistance financière à un projet ayant un triple objectif : réduire les effectifs ; augmenter la productivité pour la mettre au niveau du Chili et de l'Argentine ; et minimiser le coût social des suppressions d'emplois. Une étude réalisée en prévision du projet a révélé que, au sein d'une main-d'œuvre essentiellement masculine, le travailleur moyen était âgé de 41 ans et avait 18 ans de service, un faible niveau d'instruction et des compétences rares ou très spécialisées. Ces personnes avaient donc peu de chances de trouver un nouvel emploi.

En prévision de la privatisation, le nombre de personnes employées par RFFSA a été ramené à environ 21 000. Dans le cas de FEPASA, les emplois ont été ramenés de 8 000 à 5 000. Comme on reconnaissait que les montants maximums imposés par la loi en matière d'indemnités de licenciement seraient insuffisants, il a été décidé de mettre sur pied un programme pour amortir le choc. Des départs en retraite anticipée ont été proposés aux plus de 50 ans, tandis que les autres ont eu droit à des indemnités de licenciement représentant entre 4 et 12 mois de salaire, en sus des exigences légales, en fonction de l'ancienneté.

Selon un rapport de la Banque mondiale : «L'équipe des privatisations a admis que ces cibles de compression de personnel étaient loin d'être définitives. Une fois toutes les zones régionales privatisées, la structure de chaque système va probablement changer, ce qui se traduira vraisemblablement par d'autres compressions de personnel, des changements au niveau de la combinaison de compétences et une amélioration de la productivité.»^{lvii}

Cela a bien été le cas. La main-d'œuvre a encore été réduite de moitié, et ramenée à un total d'environ 11 000 personnes, en l'espace d'un an à compter du démarrage des concessions, ce qui signifie que depuis le début du processus de privatisation, environ 75 % des emplois ont été supprimés. L'impact sur la charge de travail des employés restants est préoccupant. On affirme que Novoeste (désormais contrôlé par CVRD, le producteur de minerai de fer et d'acier, comme d'autres concessions) a licencié plus de 1 000 personnes depuis la privatisation et le syndicat

déclare que cela a fortement augmenté la charge de travail des employés restants, surtout des chargeurs de wagon. Novoeste a reçu un avertissement officiel du ministère du Travail au sujet du nombre excessif d'heures de travail imposé à ses employés.

Des possibilités de recyclage pour le personnel licencié constituaient un élément central du programme de compression de personnel de la Banque mondiale au Brésil. Mais la Banque reconnaît que seule une petite minorité a effectivement reçu la formation promise et que, dans un cas, le programme dont les employés licenciés étaient supposés bénéficier a seulement commencé 18 mois après leur licenciement. Les retards dans le démarrage des programmes de formation sont considérés comme l'une des raisons majeures de leur manque de succès, mais les retards en eux-mêmes pourraient être considérés comme l'expression de l'intérêt limité témoigné aux programmes par toutes les parties concernées (travailleurs compris, dont les demandes de recyclage ont été inférieures aux attentes en nombre, ce qui traduit peut-être leur scepticisme quant à la valeur pratique de ces programmes).

Dans le cadre du processus de privatisation, la responsabilité quant au respect des dispositions relatives aux retraites des anciens cheminots a été transférée à l'Etat, si bien que les concessions n'ont pas à supporter ces obligations.

4.8 L'avenir

Le Brésil assiste déjà au même phénomène que l'Argentine avant lui, et que partout où ce type de privatisation a eu lieu, d'ailleurs : les sociétés demandent la renégociation des contrats. Elles prétendent que les engagements qui interviennent sont trop pesants, et qu'elles n'ont pu s'en rendre compte qu'avec du recul, une fois qu'elles ont été familiarisées avec l'état des actifs qu'elles ont repris. Il semble que le gouvernement tente de se soustraire à ces demandes, mais nous ne disposons pas d'informations suffisantes sur l'évolution des négociations.

Il a également été signalé que certains concessionnaires n'honoraient pas leurs échéances de paiement échelonné, exactement comme cela s'est produit en Argentine.

5. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

La fin de la section précédente de ce rapport souligne qu'il est trop tôt pour rendre un jugement définitif sur l'impact de la privatisation du rail par le biais des concessions en Amérique latine, notamment parce que les contrats sont en cours de renégociation. Le fait même qu'ils soient renégociés est la preuve de l'incertitude intrinsèque que comporte le processus, et le fait que ce sont les concessionnaires qui ont imposé la renégociation montre le transfert de pouvoir en leur faveur et au détriment de l'Etat qui s'opère depuis l'introduction des concessions.

Il semble que le contrôle démocratique limité exercé sur les concessions, intégré aux dispositions imposées au départ, soit affaibli par la dynamique du processus de concession lui-même. Cela contraste avec les propos de la Banque mondiale au sujet de l'aptitude des concessions à allier les avantages que le secteur privé est censé offrir – efficacité accrue, nouvelles technologies, meilleur accès aux capitaux et meilleure focalisation sur la clientèle – à l'intérêt public, défini à travers des processus politiques. Dans la réalité, les responsabilités économiques et sociales plus générales des concessions sont subordonnées au développement de leur infrastructure et de leurs services axés sur les segments les plus lucratifs de leur clientèle, ce qui signifie qu'une concentration accrue de la puissance économique est encouragée plutôt qu'améliorée par cette approche en matière de restructuration et de modernisation des chemins de fer.

D'aucuns affirment que les prestations fournies par les concessions, même à leurs principaux clients «marchandises», ne sont pas efficaces, sans parler des autres. Le verdict sans équivoque rendu par le syndicat argentin de cheminots Sindicato La Fraternidad est le suivant : «Le transfert des entreprises ferroviaires au secteur privé

- N'a pas créé d'emplois ;
- N'a pas transformé l'industrie grâce aux investissements et à la technologie ;
- N'a pas réduit les taux d'accidents élevés ;

- N'a pas répondu aux attentes et aux besoins du marché du transport ;
- N'a pas entraîné l'élargissement des réseaux vendus ;
- N'a pas eu pour résultat un bon entretien de l'infrastructure fixe, pas plus que des locomotives ou du matériel roulant (sauf en cas d'incorporation à des capitaux publics issus de subventions) ;
- A réduit les zones d'influence et d'intégration territoriale des économies productives régionales en abolissant les lignes secondaires.»^{lviii}

Même dans la mesure où un verdict aussi net peut être contesté comme étant motivé par des intérêts catégoriels, ses termes sont justifiés par les attributs extravagants initialement prêtés à la privatisation. Il y a indubitablement eu des coupes sombres dans le personnel des chemins de fer, alors que l'expansion économique qui était censée résulter de services ferroviaires améliorés et meilleur marché n'a pas dégagé d'autres opportunités d'emploi pour la grande majorité de ceux qui ont été licenciés ou pour la nouvelle génération de travailleurs du pays.

Plus précisément, dans la mesure où il y a eu des programmes, financés en partie par la Banque mondiale, pour atténuer l'incidence des compressions de personnel, ceux-ci n'ont pas réussi à offrir des opportunités de formation et de nouvel emploi au niveau qui aurait été requis pour faire face au coût social, tant s'en faut. Même dans la mesure où ils y sont parvenus, cela a eu pour effet de provoquer une vaste restructuration du marché du travail, l'emploi devenant plus précaire et prenant, en général, la forme de travail sous contrat moins bien rémunéré. Par ailleurs, les chemins de fer ont été privés de connaissances institutionnelles et d'une mémoire collective très précieuses, ayant perdu tant d'employés expérimentés et dûment formés, et cela a eu des répercussions sur la qualité de service et sur les normes de sécurité.

En revanche, dans la mesure où des investissements ont effectivement été réalisés – particulièrement dans les nouvelles technologies – l'efficacité, la qualité et, au moins potentiellement, la sécurité se sont améliorées dans certains cas. Les quantités de marchandises et le nombre de voyageurs transportés ont augmenté dans certains cas et baissé dans d'autres. Certains services voyageurs interurbains ont disparu complètement, tandis que le prix des billets a eu tendance à augmenter, particulièrement pour les services utilisés par les migrants journaliers.

Cette diversité des résultats traduit bien le problème au cœur de la situation : le fait que la privatisation a principalement été étudiée pour adapter le développement des chemins de fer aux forces du marché mondiales, ce qui s'exprime dans les décisions opérationnelles et en matière d'investissements prises par les concessions. L'objectif a été de développer l'infrastructure de transport pour mieux l'adapter aux exigences du commerce international dominé par les pays plus riches, et c'est ce qui s'est produit. Cela est reflété par les décisions des concessionnaires en matière d'investissements, que ce soit positivement – augmentation des investissements dans les parties de l'infrastructure desservant les axes d'exportation et les principales marchandises qui y sont transportées, et dans la capacité intermodale – ou négativement, en ce sens que d'autres secteurs de l'économie, de même que l'infrastructure sociale, ne sont pas si bien desservis.

La forme que prendront les investissements à l'avenir reste incertaine. Le déplacement de l'équilibre des forces entre les entreprises privées et l'Etat, qu'on peut constater à l'incapacité de ce dernier à faire appliquer les obligations en matière d'investissements et à son acceptation de la renégociation des contrats, est un motif de préoccupation. De telles préoccupations sont exacerbées par les tendances qui se dégagent de la forme de propriété des concessions. Si le rôle joué par de gros clients des services marchandises dans l'exploitation des concessions a certainement été bénéfique à ces clients, il est possible que ce soit au détriment d'autres secteurs industriels, et notamment des petites et moyennes entreprises. Il semble probable que les conséquences de ces tendances trouveront une expression politique dans la pression croissante exercée sur les gouvernements pour qu'ils répondent aux besoins en infrastructure et en services de transport qui vont de pair avec le développement économique local et à petite échelle, et à ceux de la société dans son ensemble, ce que les concessions ne sont pas actuellement conçues pour faire.

La Banque mondiale souligne que la nature de la tendance qui se dégage en matière de propriété au sein des consortiums obtenant des concessions ferroviaires s'explique par «l'intérêt des clients des services marchandises» allié aux «revenus fiables potentiels». Les nouvelles sociétés sont

souvent des alliances entre de gros clients des services ferroviaires marchandises et des entreprises ferroviaires transnationales. D'aucuns s'inquiètent de ce que, si de telles alliances sont effectivement en mesure de financer des dépenses d'équipement indispensables, elles le font d'une manière qui fausse l'impact économique et social de la modernisation et du développement de l'infrastructure en faveur de puissances économiques déjà bien ancrées.

La Banque mondiale n'est pas alarmée par cette perspective, puisqu'elle cadre avec l'engagement prépondérant de l'institution vis-à-vis des pays se concentrant sur le développement orienté vers les exportations, où ils détiennent un «avantage relatif» dans un contexte d'augmentation de l'intégration économique internationale. Toutefois, ce type de développement accroît également la vulnérabilité des pays par rapport aux changements survenant sur les marchés mondiaux des produits sur lesquels ils se concentrent – une dépendance qui a contribué à l'instabilité budgétaire précédemment à l'origine d'un sous-investissement de la part de l'Etat. La dépendance des concessions vis-à-vis d'emprunts étrangers en dollars dans un secteur qui réalise nécessairement ses revenus en monnaie locale accroît la pression financière, comme l'a découvert l'Argentine, et cette pression sera répercutée sur les clients des services marchandises et sur les voyageurs et/ou redirigée vers l'Etat.

Les concessions ont certainement des conséquences imprévues – ou, tout du moins, qui n'ont pas été révélées à l'avance, notamment la tendance (courante également dans d'autres privatisations de services d'utilité publique, dont l'eau en particulier) à la renégociation des contrats. Cette tendance renferme un paradoxe. Il est certes légitime que gouvernements et opérateurs disposent de la souplesse suffisante pour réévaluer la demande en services, la prestation des services et les investissements dans l'infrastructure et la capacité opérationnelle correspondantes, en fonction de l'évolution du marché et de la situation économique et sociale en général. Ce serait en fait un avantage très appréciable dans des chemins de fer publics bénéficiant d'une structure appropriée, de moyens adéquats et d'une gestion efficace. Cependant, dans un contexte de privatisation, où l'intérêt public est censé être exprimé dans les clauses contractuelles adoptées en commun avec les sociétés privées, la souplesse peut conduire à l'érosion des conditions initiales, voire même de la logique qui les motivait, d'autant plus que la position de négociation des parties privées aux accords est beaucoup plus forte une fois que les concessions ont démarré, et que l'Etat a renoncé à son rôle et au contrôle qu'il exerçait.

Le système de concessions comporte donc un danger moral inhérent, car les sociétés privées sont encouragées à faire des prévisions et à prendre des engagements à l'avance, pour l'emporter sur leurs rivaux intéressés par la concession, mais révisent leurs prévisions et demandent la renégociation de leurs engagements par la suite, une fois que les concurrents et la gestion publique n'entrent plus en ligne de compte. Nous n'insinuons pas qu'une intention aussi cynique ait été à la base des décisions évoquées dans le présent rapport – rien n'indique à son auteur que les intéressés aient agi autrement qu'en toute bonne foi – mais dans la mesure où une tendance s'est instaurée, on peut certainement craindre que des décisions futures puissent la traduire. Ceci dit, il se peut toutefois que la politique future en la matière s'inspire davantage de l'expérience accumulée, afin d'éviter les mêmes erreurs.

Encore une fois, le problème se ramène à l'une des approches antagonistes en matière de développement économique et social et au rôle que peuvent jouer la restructuration et la modernisation des chemins de fer en appui à chacune de ces approches. La privatisation des chemins de fer à travers l'octroi de concessions tend à répondre aux besoins des gros producteurs exportant à grande échelle plutôt qu'à ceux des acteurs économiques plus locaux et opérant à une échelle plus modeste ou qu'aux besoins de la société de manière plus générale. Cela n'est guère surprenant étant donné la forme de propriété des sociétés concessionnaires elles-mêmes et les plus gros bénéfices qui peuvent être réalisés en expédiant rapidement des marchandises conteneurisées entre installations intermodales, et grâce à celles-ci, plutôt qu'en fournissant des services plus complexes à des producteurs plus petits offrant un plus grand éventail de produits, ou qu'en transportant des voyageurs en concurrence avec d'autres modes de transport.

Pour mesurer le succès, ou l'échec, de la privatisation des chemins de fer à travers l'octroi de concessions, il faut donc peut-être commencer par établir un dialogue plus ouvert sur la manière dont l'infrastructure et les services doivent évoluer pour répondre aux besoins d'intérêts économiques moins puissants et à ceux de la société. Tant que les institutions internationales qui

alimentent la tendance resteront défavorables à des approches différentes, comme la restructuration basée sur le dialogue social, il ne pourra pas y avoir de comparaisons et de jugements valides.

Comme le fait remarquer l'OIT : «L'idée fautive selon laquelle seul le secteur privé est capable de mettre en œuvre des systèmes, politiques et stratégies de marketing avec succès semble répandue – cela tient peut-être au fait qu'on a l'impression que les entreprises du secteur public n'ont aucun intérêt à opérer dans une optique de maximisation des bénéfices. Toutefois, il existe de nombreux exemples d'entreprises publiques de chemins de fer qui mettent en œuvre des stratégies de marketing très efficaces pour atteindre des objectifs de maximisation des bénéfices ou des parts de marché. En France, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), établissement public, a pu se concilier une part dominante du marché des voyages intérieurs longue distance, au détriment des compagnies aériennes, et ce grâce à ses services TGV grande vitesse. La privatisation pourrait faire naître le paradoxe suivant : des stratégies de maximisation des bénéfices de sociétés ferroviaires privatisées agissant en fait à l'encontre de la commercialisation efficace des services.»^{lix}

Ainsi, et à d'autres égards, les résultats mitigés de la privatisation à travers l'octroi de concessions suggèrent que cette expérience provoque les mêmes distorsions que celles survenues à la suite de la reprise par l'Etat de la propriété et de la gestion des chemins de fer en premier lieu. Les objectifs de développement économique et social national durable, sûr et socialement équitable que les concessions ferroviaires privées n'étaient pas parvenues à atteindre dans leur incarnation précédente semblent être tout aussi fuyants dans le contexte actuel de la privatisation.

REFERENCES

-
- i 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999.
- ii Le terme «en développement» apparaît ici entre guillemets parce qu'il est emprunté au rapport de la Banque mondiale cité dans le premier paragraphe, et pour traduire l'opinion de l'auteur, qui juge que le terme est impropre de manière générale et qu'il s'applique encore moins bien à l'Argentine qu'à de nombreux autres pays auquel il est appliqué. Le présent document n'est cependant pas le support adapté pour une analyse plus large de la nature du «développement». Pour examiner de manière plus générale la relation entre les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale, la privatisation, la mondialisation et le «développement», veuillez vous reporter à *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.
- iii 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, dans *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.175.
- iv *ibid*, p.178.
- v 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.1.
- vi *ibid*, p.5.
- vii *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.4.
- viii Pour des précisions sur le train de mesures baptisé le «Washington Consensus» et une analyse des orientations qu'il renferme, veuillez vous reporter à *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.
- ix *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, Sindicato La Fraternidad evidence to ITF, May 2001.
- x *ibid*.
- xi 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, dans *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.178.
- xii 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, dans *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.367.
- xiii 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.3.
- xiv 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, dans *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.377.
- xv *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.1.
- xvi 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.3-4.
- xvii *ibid*, p.3.
- xviii 'Global Trend to Railway Concessions Delivering Positive Results', Louis S. Thompson and Karim-Jacques Budin, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., December 1997.
- xix *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Background Paper, ILO, Geneva, 1999, p.15.
- xx 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, dans *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.192.
- xxi *ibid*, p.193.
- xxii *ibid*, p.179.
- xxiii *ibid*, p.188.
- xxiv 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, dans *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, p.374.
- xxv 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.4.
- xxvi 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, dans *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, World Bank Institute, World Bank, Washington, D.C., 2000, p.196.
- xxvii 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, dans *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, number 5.
- xxviii *Argentine's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache and Jose C. Carbajo, World Bank, 2000, p.9-10.

-
- xxix *ibid*, p.9.
- xxx *ibid*, p.11.
- xxxi 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, dans *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, number 5.
- xxxii *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache and Jose C. Carbajo, World Bank, 2000, p.10-11.
- xxxiii *ibid*, p.11.
- xxxiv *ibid*, p.12.
- xxxv *ibid*, p.13.
- xxxvi *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Final Report, ILO, Geneva, 2000.
- xxxvii 'Why an accident like Hatfield was waiting to happen', Juliette Jowit, *Financial Times*, February 22, 2001.
- xxxviii *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, Sindicato La Fraternidad evidence to ITF, May 2001.
- xxxix 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, dans *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, number 5.
- xl *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Final Report, ILO, Geneva, 2000, p.20-21.
- xli *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Background Paper, ILO, Geneva, 1999, p.15.
- xliv *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, Sindicato La Fraternidad evidence to ITF, May 2001.
- xlvi *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Final Report, ILO, Geneva, 2000, p.23.
- xliv *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Background Paper, ILO, Geneva, 1999, p.20.
- xlv See *Structural Adjustment and Railways Privatisation: World Bank policy and government practice in Ivory Coast and Ghana*, Brendan Martin and Marc Micoud, ITF, 1997.
- xlvi *International Railway Journal, Outlook 2001*, p.1.
- xlvii *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Background Paper, ILO, Geneva, 1999, p.8.
- xlviii 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, dans *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Washington, D.C., 1999, p.6.
- xliv *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Werner Baer, Praeger, 1989, p.15.
- l *ibid*, p.16.
- li *ibid*, p.19.
- lii *ibid*, p.239.
- liii Information from IPEA, the Economic Research Institute in Brazil.
- liv *International Railway Journal*, September 2000.
- lv *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Background Paper, ILO, Geneva, 1999, p.15.
- lvi *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Final Report, ILO, Geneva, 2000, p.23.
- lvii *Labor Redundancy, Retraining and Outplacement during Privatisation: the experience of Brazil's Federal Railway*, Antonio Estache, Jose Antonio Schmitt de Azevedo and Evelyn Sydenstricker, World Bank research paper, 2000.
- lviii *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioneing the Railways*, Sindicato La Fraternidad evidence to ITF, May 2001.
- lix *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Background Paper, ILO, Geneva, 1999, p.15.