

Ces questions s'adressent à toutes les parties intéressées qui sont invitées à soumettre idées et suggestions d'ici au 31 mars, afin qu'un nouveau Livre blanc issu de cette réflexion et porteur d'actions concrètes puisse être soumis au Conseil européen au mois d'octobre 1994. Dans le cadre de l'Accord de coopération qui la lie avec l'Union européenne, l'OIT participera activement à ce débat.

Sources: Commission des Communautés européennes. *Croissance, compétitivité et emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle*. Livre blanc. *Bulletin des Communautés européennes*. Supplément 6/93, Bruxelles, 1993; idem. Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales. *Livre vert sur la politique sociale européenne - Options pour l'Union*. Bruxelles, 1993.

La restructuration des chemins de fer, une tendance générale

Même si une écrasante majorité des compagnies ferroviaires de la planète restent publiques, des restructurations, des privatisations parfois, ont eu lieu ou sont en cours dans plusieurs pays tels que l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Italie, le Japon, le Nigéria, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède ou le Zimbabwe (dans ce numéro, l'article de M.S. Watanabe expose en détail la restructuration des chemins de fer japonais). D'autres pays se préparent à privatiser une partie de leurs lignes ou de leurs activités ferroviaires, il s'agit du Chili, de la Chine, du Guatemala, de la Malaisie, de la Nouvelle-Zélande, du Portugal et de la Thaïlande. En 1992, les entreprises n'appartenant pas à l'Etat assuraient environ 2 pour cent du transport ferroviaire en Fédération de Russie; mais l'on s'attend à voir cette proportion augmenter jusqu'à 7 pour cent en 1995-96. Avec l'approbation de la Banque mondiale, l'Egypte met en œuvre un plan pour éliminer les pertes de ses chemins de fer nationaux à l'horizon 1997. De fait, les exemples abondent de pays qui privatisent, restructurent ou, plus simplement, rationalisent leurs chemins de fer, mais la diversité des stratégies nationales défie toute généralisation.

En effet, la nature et l'ampleur de la restructuration de ce secteur varient considérablement d'un pays à l'autre. Le niveau de développement, les relations entre le gouvernement et les directions des compagnies, ainsi que la puissance des syndicats, sont autant de facteurs qui modèlent le cours que suivent les réformes. Il reste toutefois un trait commun à la plupart d'entre elles. C'est la réduction systématique des effectifs, parce que la main-d'œuvre vient au premier rang dans les coûts de fonctionnement des chemins de fer et que les difficultés financières sont toujours à l'origine des restructurations. Cette tâche identique a été entreprise de diverses manières, en fonction des situations, des contraintes et des besoins nationaux. Les exemples qui suivent - en Argentine, en Suède, en Russie, au Nigéria, en Zambie et en Inde - illustrent cette diversité de méthode.

Argentine: la privatisation par concessions

En juillet 1989, lorsque le gouvernement Menem accéda au pouvoir en Argentine, les subventions gouvernementales aux chemins de fer nationaux, Ferrocarriles Argentinos (FA), absorbaient presque 1 pour cent du produit intérieur brut. Pourtant, les investissements restaient insuffisants et le service se détériorait. Environ 50 pour cent des locomotives de FA avaient plus de trente ans; une petite moitié seulement des voies était jugée en bon état; et la plupart des systèmes de signalisation et de communication se trouvaient dans une extrême désuétude. Le nouveau gouvernement décida de privatiser l'exploitation ferroviaire par le biais de concessions à long terme – dont les bénéficiaires auraient l'exclusivité d'accès aux infrastructures, mais également l'obligation d'entretenir et de développer le réseau. FA fut donc démantelé suivant ses trois types d'activité, à savoir le fret, le transport interurbain de passagers et le transport suburbain de passagers (dans l'agglomération de Buenos Aires).

Le transport des marchandises étant considéré comme ayant les meilleures chances de devenir financièrement viable, il fut divisé en six concessions et les entrepreneurs privés furent invités à soumettre des offres pour des contrats de trente ans. Cinq de ces concessions ont déjà été attribuées. On attend des concessionnaires qu'ils réemploient des agents de FA, mais seulement dans la mesure de leurs besoins. En outre, les conditions de travail sont directement négociées par les syndicats de cheminots et le nouveau concessionnaire, sans que le gouvernement n'intervienne. Les tarifs plafonds du fret doivent être soumis à l'approbation du ministère des Transports. Mais, comme de fait ils sont déréglementés, ceux que pratiquent les concessionnaires sont en général au-dessous des plafonds déclarés.

Le réseau suburbain a été réparti entre quatre concessions de dix ans. Le gouvernement prévoyant de continuer à subventionner cette activité, les concessions sont adjudgées aux soumissionnaires qui réclament le moins de subventions. Le gouvernement plafonne les tarifs, impose des fréquences de trains minimales, et a établi un plan d'investissement pour les dix premières années. Les concessionnaires sont libres de négocier de nouvelles conditions de travail et ne sont pas tenus de respecter un niveau minimal d'emploi.

Le transport interurbain de passagers, celui dont le trafic a subi le plus fort déclin relatif, ne représentait que 4 pour cent de l'activité voyageurs de FA. Ses services ont été classés en trois catégories: commercialement viables, commercialement non viables, et essentielles; les dessertes non viables pour lesquelles aucun financement de rechange n'aura été trouvé vont vraisemblablement être interrompues définitivement. Leur restructuration est toutefois toujours à l'ordre du jour.

Une des premières caractéristiques de ces réformes fut l'engagement du gouvernement à réduire la main-d'œuvre ferroviaire. L'effectif de FA qui était de 98 000 personnes en 1988, avant que ne commence la restructuration,

était tombé à 22 000 à la mi-1993. Cette diminution spectaculaire fut obtenue en combinant gel des recrutements, retraites anticipées obligatoires, départs volontaires avec primes et licenciements. Une proportion importante de salariés en surnombre ont perçu des primes de départ financées grâce à un prêt de la Banque mondiale. Dans l'ensemble, cette politique fut d'une incontestable efficacité à réduire rapidement les effectifs.

Suède: privatisation partielle

En vertu de la loi de 1988 sur la politique de transport, le réseau suédois fut partagé entre grandes lignes et dessertes régionales, les services voyageurs de ces dernières étant à la charge de vingt-quatre autorités régionales des transports publics, à l'échelle des comtés. L'infrastructure ferroviaire fut confiée à un organisme d'Etat nouvellement créé – l'Administration nationale de la voie (Banverket, BV) – par lequel transite le financement de l'Etat à destination des investissements d'infrastructure et de l'entretien du réseau. Il revint à la Compagnie ferroviaire publique suédoise (SJ) d'exploiter les trains et d'organiser la commercialisation. SJ se vit en outre conférer le monopole du transport des marchandises sur les grandes lignes et les dessertes régionales, les comtés étant libres de s'adresser à d'autres exploitants pour le transport des passagers aux niveaux local et régional. Si SJ ou les comtés n'exercent pas leurs droits d'exploitation, BV peut concéder à d'autres partenaires l'accès au réseau. Plusieurs petites compagnies ont bénéficié de cette procédure.

Les exploitants paient une redevance d'accès à l'infrastructure qui couvre de 20 à 30 pour cent des dépenses annuelles totales de BV, dépenses qui sont consacrées à l'entretien et à l'amélioration du réseau. BV conseille le parlement sur les besoins structurels à long terme et lui expose les différentes options d'investissement sur les grandes lignes. Les conseils de comtés décident quant à eux des investissements sur les lignes régionales.

Libéré de la responsabilité de l'infrastructure – désormais clairement dévolue à l'Etat – SJ a pu se consacrer pleinement à la commercialisation des services passagers et marchandises et a accru son efficacité à gérer le matériel roulant. Entre 1989 et 1992, par exemple, SJ Fret a pratiquement réduit de moitié ses flottes de locomotives de manœuvre et de wagons de marchandises, tandis que son effectif passait de 6 000 à 3 300 personnes. Sur l'ensemble de ses activités, SJ a transformé son déficit, qui était de 500 millions de couronnes suédoises (82,5 millions de dollars E.-U) en 1988, en un bénéfice, s'élevant à 500 millions de couronnes suédoises fin 1992.

Tout au long de ces réformes, la compression de personnel s'est faite grâce aux départs naturels, aux redéploiements, aux départs volontaires accompagnés d'incitations et à quelques licenciements avec indemnisation. Afin de retenir le personnel qualifié, toutefois, l'âge de la retraite a été relevé pour certaines catégories de salariés.

Fédération de Russie: un avenir incertain

Lors du démantèlement de l'URSS en 1990-91, le réseau soviétique a été partagé entre les nouveaux Etats indépendants, un conseil inter-Etats des transports ferroviaires étant constitué pour assurer la coordination. La partie dont a hérité la Fédération de Russie est restée propriété d'Etat, sous le contrôle du ministère des Communications. Elle comprend 19 réseaux connectés, qui furent décentralisés en 104 divisions à la fin de 1992. Chaque division, à son tour, comprend plusieurs entreprises d'exploitation qui fonctionnent comme des entreprises publiques indépendantes disposant d'une certaine autonomie de gestion – surtout en ce qui concerne les tarifs locaux – et d'une totale indépendance en matière de relations professionnelles. Des entreprises du même type ont été constituées pour produire et entretenir les équipements de signalisation et de communication.

Selon un décret présidentiel d'août 1992, chacune des compagnies de transport ferroviaire peut en théorie être transformée en société par actions et privatisée sous réserve d'obtenir une autorisation spéciale, puis de se soumettre aux conditions fixées par le ministère des Communications. Il est toutefois peu probable que cela se produise dans un avenir proche à cause des perturbations qu'une privatisation à grande échelle des chemins de fer provoquerait à un moment où le pays est engagé dans de vastes réformes économiques et politiques.

Certains mécanismes du marché commencent néanmoins à jouer, et des sociétés par actions ont été créées pour construire et exploiter les lignes nouvelles. En 1992, les entreprises n'appartenant pas à l'Etat assuraient environ 2 pour cent du transport ferroviaire, une proportion qui devrait aller en augmentant dans les toutes prochaines années. Il reste que la sensibilité de l'activité ferroviaire à la transition à l'économie de marché est bridée par la stricte limitation des augmentations de tarif. Depuis le 15 janvier 1994, par exemple, les tarifs interurbains ont augmenté de 150 pour cent pour les passagers. Mais l'inflation avait été bien supérieure depuis l'augmentation précédente, de septembre 1993. Et les tarifs, qu'ils s'appliquent aux passagers ou aux marchandises, sont loin de couvrir les coûts.

Un programme de rationalisation mis en œuvre entre 1986 et 1988 avait entraîné la perte de 128 000 emplois – dont 51 000 licenciements avec préavis de deux mois. Les chemins de fer russes continuaient tout de même à mobiliser une main-d'œuvre proche de 1,6 million de personnes, bien que 1,1 million seulement soit pris en compte dans les calculs de productivité de la main-d'œuvre. Cette réduction de personnel eut lieu à une époque où le chômage n'existait pas officiellement et où les travailleurs en surnombre pouvaient être aisément reclassés. A l'avenir, toutefois, il sera plus difficile de réaliser des gains de productivité en comprimant les effectifs, surtout parce que la plupart des activités économiques de Russie auraient besoin d'un traitement identique qui, s'il était appliqué, provoquerait un chômage d'une ampleur politiquement insupportable compte tenu de la dureté des temps sur le plan économique.

Pourtant la forte chute du trafic depuis 1990-91 (plus de 20 à 25 pour cent) imposerait de nouvelles compressions de personnel et une restructuration plus stricte encore. Quelques lignes ont donc été fermées et certaines améliorations techniques apportées. Mais il n'empêche que, selon les plus timides estimations, 10 pour cent au moins de l'ensemble des effectifs sont en réel surnombre. L'Administration des chemins de fer et le Syndicat indépendant des travailleurs des chemins de fer – une organisation créée en mars 1992 – se sont accordés sur le gel de tout recrutement depuis 1992. Les postes vacants sont désormais pourvus par des travailleurs en surnombre dont les postes de travail sont supprimés. Mais, dans la mesure où l'administration ne peut rien faire sans l'accord du syndicat, toute tentative de réduire les effectifs à grande échelle qui conduirait à des licenciements secs est hors de question pour l'instant. Les entreprises ferroviaires préfèrent donc s'en remettre à des palliatifs tels que congés sans solde, réduction des horaires de travail, incitations à prendre une retraite anticipée ou chômage partiel. La question des sureffectifs – qui est la clé d'une restructuration efficace – n'a pas encore été prise à bras-le-corps.

Nigéria: les problèmes résistent à la restructuration

Dès 1955, la Compagnie nigériane de chemins de fer (NRC), qui était une entité administrative, fut transformée en « société nationale autonome à comptabilité propre ». Au début de 1989, une commission officielle recommandait sa privatisation partielle en soustrayant certaines lignes désaffectées et déficitaires au contrôle direct de la compagnie. Il s'ensuivit diverses réformes institutionnelles. NRC est maintenant divisée en trois sociétés distinctes: la Nigerian Railways Track Authority, qui a les voies à charge; la Nigerian Railways Limited, qui exploite les trains; et la Nigerian Railway Engineering Company, qui gère les ateliers et peut « en collaboration avec une entreprise étrangère, mettre sur pied des établissements de fabrication du matériel roulant ». Cela fait référence à la proposition, faite en 1989, de créer une entreprise mixte avec Daewoo Corporation, pour fabriquer et assembler sur place le matériel roulant.

Les effectifs de NRC ont évolué de façon quelque peu erratique; de 1981 à 1987, ils ont fluctué dans une marge de 10 pour cent autour de 35 000 personnes pour s'effondrer ensuite de plus de 30 pour cent et n'être plus que de 23 000 en 1991. Mais la productivité du travail a augmenté bien plus que ces chiffres ne le laissent entrevoir puisque le trafic s'est accru. Pour beaucoup, les problèmes de personnel de NRC sont dus au fait qu'une bonne part du matériel roulant est hors d'usage. En 1987, seulement 376 voitures sur 602 (soit 62 pour cent) et 2 507 wagons à marchandises sur 5 600 (soit 45 pour cent) étaient en état convenable de marche. Une situation génératrice de sureffectif, car elle laisse de nombreux salariés sans ouvrage. On a même avancé que NRC pourrait parfaitement fonctionner avec une main-d'œuvre de 15 000 personnes seulement. Conjecture déduite de l'hypothèse – certes tirée de l'expérience, mais qui demande vérification – suivant laquelle,

puisque l'effectif a été réduit par le passé sans affecter la productivité, de nouvelles réductions ne sauraient avoir plus de conséquences. De fait, à la date de 1992, NRC n'avait encore jamais essayé de mesurer la productivité du travail. Et, aujourd'hui, ses faveurs semblent aller à la rénovation des voies et du matériel roulant plutôt qu'à de nouvelles compressions d'effectifs. Cela afin d'absorber une augmentation du trafic dont on a estimé que, entre 1989 et l'an 2000, il devrait quadrupler pour le transport des passagers et croître de 14 pour cent l'an pour le transport des marchandises. On a donc commencé par acheter dix nouvelles motrices en 1991 et 1992.

Le cas de NRC illustre la situation des chemins de fer dans bien des pays en développement où ils ont souffert d'une évolution économique d'ensemble défavorable. Ils doivent aujourd'hui se débattre contre les difficultés à remplacer un équipement et un matériel roulant désuet, ainsi qu'à améliorer des infrastructures à bout de souffle et mal entretenues. Les pénuries de devises fortes, de matériel et de main-d'œuvre qualifiée ont induit des problèmes d'entretien, provoqué des interruptions de trafic et hypothéqué l'efficacité comme le développement des activités de transport. NRC aura besoin de compétences nouvelles et supérieures dans plusieurs domaines: gestion, administration, commercialisation, informatique, signalisation et communications, mécanique et entretien. Il faudra bien recruter du personnel nouveau pour y subvenir. Et la direction de NRC admet que, même si le personnel en place peut, moyennant un recyclage, convenablement utiliser les nouvelles techniques et le matériel moderne, les diplômés qualifiés sont plus compétents, plus inventifs et mieux à même de traiter des problèmes complexes.

Injection de nouveaux capitaux, formation et qualification sont ainsi les clés de l'amélioration des résultats de NRC. La compagnie dispose bien de ses propres écoles, au nombre de sept, mais celles-ci manquent de formateurs. Les personnes chargées de la formation technique supérieure devront probablement être elles-mêmes instruites par les fournisseurs de matériel nouveau, tandis que, au niveau supérieur encore, une formation à l'étranger, en entreprise ou dans des institutions spécialisées, sera indispensable. Des programmes détaillés de formation ont été préparés, mais la pénurie de moyens s'oppose à leur mise en œuvre.

Zambie: nul indice de changement radical

C'est en 1967 que les chemins de fer de Zambie (ZR) furent constitués en organisme officiel dont le président et les membres du conseil d'administration étaient nommés par le ministre de l'Énergie, des Transports et des Communications. En 1979, ils furent intégrés à ZIMCO (Zambia Industrial and Mining Corporation), société publique sous tutelle du Premier ministre, et dont le directoire était présidé par le chef de l'État. En 1982, les biens de ZR furent dévolus à Zambia Railways Ltd., société à capital mixte. Maintenant, ZR est partagé en trois divisions

régionales dont les directeurs généraux rendent compte à un administrateur délégué nommé par ZIMCO. Les grandes décisions, y compris les modifications de tarifs, sont prises par le ministre. Selon une étude menée à la fin des années quatre-vingt, l'évolution vers une gestion aux critères plus commerciaux a été entravée par des incertitudes politiques et par les variations de l'activité économique.

Relativement, ZR est une petite compagnie de chemin de fer, dont le réseau a rétréci de 1 924 kilomètres en 1989 à 1 273 kilomètres en 1990. Ses effectifs – dont les conditions d'emploi et de travail sont fixées par la négociation collective avec le Syndicat des travailleurs des chemins de fer – n'ont décré que lentement ces dernières années, de 8 450 personnes en 1984 à 8 300 en 1991. Plutôt que de réduire son personnel, ZR a fortement investi dans l'extension et l'amélioration de son matériel roulant depuis le milieu des années quatre-vingt. A l'instar de son homologue du Nigéria, la compagnie zambienne doit faire face depuis une vingtaine d'années à une pénurie chronique de main-d'œuvre qualifiée. Tout au long des années quatre-vingt, quelque trente ingénieurs, comptables et formateurs expatriés ont été employés par ZR pour y occuper des postes clés. Bien que ZR possède un centre de formation ferroviaire, qui accueille quelque 800 étudiants par an, des cours de remise à niveau et des formations intensives seraient indispensables pour pallier le défaut de qualifications.

Inde: l'exception?

Avec au moins 60 000 kilomètres de voies et plus de 1,6 million de salariés, les chemins de fer indiens (IR) sont parmi les plus grands du monde. Ils sont aussi parmi les rares qui gagnent régulièrement de l'argent. Le trafic marchandises aussi bien que celui des passagers (interurbain ou suburbain) ont crû fortement et régulièrement depuis le début des années cinquante à des taux tournant respectivement autour de 3,5 et 3 pour cent l'an. Le plan de croissance de IR pour la période 1985-2000 s'appuie une hypothèse de doublement de la demande sur les quinze ans.

Bien qu'ayant envisagé, à la mi-1991, de privatiser certains de ses services auxiliaires, tels que le ravitaillement ou le nettoyage, IR reste avant tout une compagnie publique. Elle est dotée d'une structure à trois niveaux, avec un Conseil ferroviaire central, neuf chemins de fer régionaux et cinquante-huit divisions. Nommé par le gouvernement, le Conseil maîtrise toutes les décisions afférentes à la construction, à l'entretien et à l'exploitation. Il est, ainsi que les directeurs généraux des chemins de fer régionaux, assisté par des départements techniques et par les directeurs de chaque division géographique.

De 914 000 en 1950, les effectifs de IR sont passés à 1 654 100 en 1991. Le taux de croissance annuel moyen de l'emploi fut de 1,6 pour cent entre 1950 et 1989, mais seulement de 0,5 pour cent dans les années quatre-vingt. Mal-

gré cette augmentation continue des effectifs, le trafic par salarié a fait plus que doubler depuis 1950. Toutefois, une étude menée en 1988-89 présente la productivité du travail dans la compagnie comme l'une des plus basses du monde, ajoutant que «la main-d'œuvre est considérablement plus importante que celle qu'exigeraient des tâches identiques dans bien d'autres pays». Par exemple, IR emploie quelque 50 000 travailleurs répartis dans trente ateliers pour assurer la maintenance de 3 100 motrices Diesel, tandis que la compagnie Conrail, aux Etats-Unis, réussit à assurer l'entretien de 2 600 locomotives avec seulement 2 600 ouvriers, dans un seul atelier. Le plan de croissance de IR pour 1985-2000 prévoit une augmentation des effectifs de 4,5 pour cent sur les quinze ans (soit 0,3 pour cent l'an). Mais cela semble plutôt relever d'une décision de politique nationale de l'emploi, car les ingénieurs de IR estiment qu'aucun accroissement du personnel n'est nécessaire à l'accomplissement des résultats fixés par le plan. Ils insistent sur la nécessité d'améliorer les qualifications de la main-d'œuvre existante, car le fossé entre les qualifications de ces travailleurs et les nouvelles techniques semble se creuser.

Les résultats impressionnants de IR en termes de croissance, de rentabilité et d'emploi doivent beaucoup à un contexte qui associe l'immensité du territoire de l'Inde, la faiblesse des revenus, la ténuité de l'infrastructure routière et la faible densité de véhicules motorisés. En d'autres mots, IR n'a guère à affronter de concurrence. De fait, la compagnie a jusqu'à présent été épargnée par les pertes de parts de marché et les chutes de ressources qui ont affecté les chemins de fer de la plupart des autres pays et les ont contraints à rationaliser et à restructurer leur fonctionnement.

Sources: A. Silverleaf: *Manpower aspects of restructuring railways in developing countries: A synthesis of six countries case studies* (SAP 2.28/WP48), Genève, BIT, 1992. US Federal Railroad Administration: *Premier Congrès international sur les chemins de fer*, comptes rendus des débats du Congrès international sur les chemins de fer qui s'est tenu à Washington, du 19 au 22 novembre 1991 (Washington). BIT: *Conséquences de la restructuration des chemins de fer pour la direction et le personnel*, Programme des activités sectorielles du BIT, Genève, 1994.

La privatisation des retraites et pensions s'accélère en Amérique latine

Les réformes des régimes de pension, avec intervention du secteur privé à la clé, commencent à s'imposer dans quelques pays d'Amérique latine, après cinq ans de polémiques et de rudes affrontements qui ont tout de même empêché plusieurs gouvernements (Argentine, Uruguay, Venezuela, etc.) de mener à bien leurs projets de départ.

De multiples raisons conduisent les pays latino-américains à restructurer les régimes en question. D'une part, ceux-ci souffrent souvent de graves carences: prestations insuffisantes, déséquilibres actuariels et financiers, faible taux de couverture de la population, vieillissement de celle-ci, etc.