

LE DEUXIÈME PAQUET FERROVIAIRE

« Vers un espace ferroviaire européen intégré »
COM (2002) 18

Position de la Communauté des chemins de fer européens

Mars 2002

LE DEUXIÈME PAQUET FERROVIAIRE

« Vers un espace ferroviaire européen intégré »
COM (2002) 18

Position de la Communauté des chemins de fer européens

1. Introduction

Le Deuxième paquet ferroviaire a été adopté par la Commission européenne le 23 janvier 2002, comme suite à la publication en septembre 2001 du Livre blanc intitulé « *Politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* ».



Le Paquet se compose d'une communication de la Commission au Conseil des ministres et au Parlement européen, sous le titre « *Vers un espace ferroviaire européen intégré* », avec cinq propositions de législation immédiate.

Le présent document constitue la position *initiale* de la CCFE sur le Paquet. Il aborde les cinq propositions de législation immédiate et formule des commentaires sur le contenu de la Communication au Conseil et au Parlement européen. Dans l'attente d'une analyse plus approfondie des textes reçus, la CCFE réserve sa position finale. Il en va de même pour ses commentaires éventuels sur toute législation spécifique qui serait proposée.

2. Vue d'ensemble

De manière générale, la CCFE réagit positivement aux objectifs du Deuxième paquet ferroviaire. Elle entend soutenir les ambitions du Livre blanc visant à promouvoir le transfert du trafic vers le rail dans le cadre de la politique de développement durable. La CCFE partage l'objectif politique de revitaliser le secteur ferroviaire (notamment le fret) et de favoriser le transfert modal. Les améliorations visant à répondre aux exigences du marché doivent être poursuivies.

Les mesures reprises dans le Paquet n'infléchiront véritablement le cours des choses que si elles s'accompagnent des changements souhaités par ailleurs dans le Livre blanc. Par exemple, il est indispensable que la directive-cadre transmodale sur la tarification mentionnée dans la Communication soit effectivement élaborée et mise en œuvre, faute de quoi les objectifs du Paquet et du Livre blanc seraient compromis.

Il serait hasardeux de conférer une importance excessive à la contribution « *des nouvelles entreprises ferroviaires venant d'autres secteurs industriels* » à la croissance du fret ferroviaire. La CCFE prend acte des principes de libéralisation du marché et de concurrence régulée que la Commission tient pour inhérents à la revitalisation du mode ferroviaire. Or le Paquet sous-évalue l'approche délibérément commerciale adoptée par les chemins de fer existants et la valeur de leurs services fournis avec une logique de réseau. Le Paquet ne tient pas toujours compte des conditions commerciales et sociales dans lesquelles les chemins de fer conduisent leurs activités. C'est le cas, notamment, des effets à long terme des approches nationales très différenciées vis à vis de l'apurement de la dette historique, du financement des investissements ou des obligations de service public.

3. Propositions de législation immédiate

La communication présente cinq propositions :

- une proposition de règlement instituant une Agence ferroviaire européenne pour la sécurité et l'interopérabilité
- une nouvelle directive concernant la réglementation de la sécurité et des enquêtes relatives aux accidents et incidents dans le transport ferroviaire communautaire
- une proposition de modification des directives 96/48/CE et 2001/16/CE concernant respectivement l'interopérabilité du système ferroviaire européen à grande vitesse et celle du système ferroviaire transeuropéen conventionnel
- une recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier les conditions d'adhésion de la Communauté à la COTIF
- une proposition de modification de la directive 91/440/CEE visant à ouvrir l'accès à l'infrastructure pour les services nationaux afin d'ouvrir complètement le marché du fret ferroviaire.

La position initiale de la CCFE sur chacune de ces propositions est formulée ci-après.

(i) Le règlement portant création d'une Agence ferroviaire européenne

La CCFE juge positivement le concept d'une Agence ferroviaire européenne pour la sécurité et l'interopérabilité élaboré par la Commission. Elle reconnaît que l'institution d'un marché ferroviaire européen et la nécessité d'appliquer la législation communautaire exigent le transfert des responsabilités en matière de régulation du secteur ferroviaire vers des autorités nationales et communautaires, dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

L'Agence, soutenue par les travaux de l'AEIF (Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire) sur l'interopérabilité et la sécurité, serait en mesure d'assurer la cohérence de ces deux domaines, faire en sorte que les normes techniques apportent harmonisation, innovation et valeur ajoutée avec un rapport coût / avantage satisfaisant.

Toutefois la CCFE est très préoccupée par le texte proposé pour le règlement, car il n'assure pas entre le nouvel organisme, les organismes nationaux et la profession ferroviaire une nette répartition des responsabilités en matière de régulation, d'établissement de normes et de fourniture de prestations. Les responsabilités juridiques et économiques des décisions prises dans chacun de ces domaines ainsi que les responsabilités qui en découlent pour la sécurité doivent être clairement définies.



La création de cette Agence ne doit en aucun cas se traduire par une duplication des responsabilités déjà exercées par des instances nationales existantes. Les responsabilités de ces instances devront être sérieusement étudiées au regard de la proposition relative à l'Agence.

Le Règlement doit comporter des dispositions transparentes qui garantissent l'intervention du secteur ferroviaire. Il doit :

- expliciter le rôle des professionnels du secteur ferroviaire – AEIF – dans la gestion de la mise au point des normes techniques et du lien avec la sécurité, et prévoir des mandats contractuels entre l'Agence et l'organisme représentatif commun de la profession ferroviaire. Cela assurerait que les normes elles-mêmes soient la concrétisation du savoir-faire professionnel du secteur dans un cadre réglementaire européen ;
- éviter une coûteuse duplication de tâches entre l'Agence et le secteur ainsi que les inefficacités en résultant dans l'utilisation de compétences disponibles en quantité limitée ;
- prévoir explicitement des contributions d'organismes professionnels tels que l'UIC et la CCFE en ce qui concerne les mesures techniques en prolongement de la législation ferroviaire communautaire. C'est le cas, par exemple, du projet de licence européenne pour les conducteurs de train, que la CCFE élabore actuellement pour accompagner les développements dans le domaine de l'interopérabilité.



(ii) La directive « sécurité »

S'agissant de cette proposition, la CCFE soutient l'intention politique sous-jacente ainsi que les progrès réalisés dans le cadre de sa mise au point. Il reste maintenant à apporter une réponse détaillée à certaines questions, notamment:

- s'assurer que le processus d'harmonisation exigée par la Directive – et appuyé par la CCFE – ne se traduise pas par l'addition des normes de sécurité existantes les plus contraignantes ;
- garantir une approche transmodale. En effet il importe d'éviter d'élargir encore le fossé entre les exigences du transport routier et celles du transport ferroviaire, ce qui péjorerait la compétitivité du rail. Des évaluations socio-économiques

prenant en compte les atouts du transport ferroviaire au plan de la sécurité sont indispensables pour aider à la prise de décision ;

- définir les rôles, compétences et responsabilités des différents intervenants – notamment les gestionnaires d’infrastructure – dont la répartition reste encore imprécise dans le contexte de la sécurité globale du système ferroviaire. Au-delà des règlements nationaux et européens, les gestionnaires d’infrastructure et les entreprises ferroviaires doivent pouvoir fixer les règles d’exploitation indispensables à la cohérence du système dans le cadre d’un processus de gestion de la sécurité ;
- garantir aux sociétés ferroviaires la maîtrise du développement de leurs propres standards. Cette démarche est cohérente avec les responsabilités des sociétés ferroviaires en matière de sécurité telles que prévues dans la directive ; elle est aussi cohérente avec le fait que les normes du chemin de fer sont établies principalement pour des raisons liées à l’activité ferroviaire (tout en répondant aux exigences de sécurité). Les normes de sécurité constituent un sous-ensemble indissociable des normes techniques, opérationnelles et commerciales. Cette considération pratique est entièrement compatible avec la régulation des normes par une autorité chargée de la sécurité. Un tel dispositif fonctionne de façon satisfaisante sur le continent américain.
- s’assurer que la prise de décision reste le plus proche possible du point de responsabilité quant aux conséquences financières.

(iii) La directive modifiant les directives « interopérabilité » 96/48/CE et 2001/16/CE

Pour la CCFE, l’approfondissement de l’interopérabilité est un élément fondamental de la revitalisation du mode ferroviaire.

Forte de l’expérience acquise avec l’interopérabilité « grande vitesse », la CCFE partage le point de vue de la Commission selon lequel une meilleure orientation, une démarche mieux assurée et un accent mis sur l’objectif économique, sont indispensables à la réalisation des objectifs des directives. Il y aurait un risque certain à négliger le très réel problème du financement : cela conduirait à déformer ou méconnaître les potentialités offertes par l’interopérabilité. Avant tout, il est indispensable que les initiatives prises se traduisent par une nette réduction des coûts pour le secteur sans compromettre la sécurité.

Le principe de l’extension de l’interopérabilité à l’ensemble du réseau est bien compris. Mais il convient de veiller à ce que le développement de l’interopérabilité pour le rail classique fasse l’objet d’une évaluation soigneuse et d’une démonstration des avantages qu’elle est en mesure d’apporter à l’activité ferroviaire. Des dispositions devront être prises pour que certains itinéraires secondaires et réseaux suburbains soient exclus du champ d’application de la directive dès lors qu’ils n’entrent pas en ligne de compte pour le trafic international et qu’une exploitation aux modalités allégées est nécessaire pour maintenir la rentabilité de ces lignes.

La phase transitoire entre les règles nationales et les STI (spécifications techniques d'interopérabilité) doit faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

Les travaux à entreprendre pour traiter ces questions doivent être encadrés par la nouvelle directive et exécutés sur base commune entre l'agence proposée et les acteurs qualifiés du secteur. La nouvelle directive ne fait plus référence explicite à la participation de l'organisme représentatif commun (l'AEIF) : ceci est une évolution rétrograde qui ne saurait être acceptée. Cela contraste avec les références constantes à la concertation avec les usagers et partenaires sociaux. Il importe donc de définir en toute transparence les modalités d'intervention du secteur afin d'assurer que sa représentation soit respectée. Cette représentation doit être assurée par le biais de dispositions procédurales comprenant par exemple la transmission à la Commission de propositions émanant d'experts AEIF et la participation directe de l'AEIF aux groupes de travail de l'Agence auprès de la Commission.

La CCFE (en liaison avec l'AEIF) examinera les modifications spécifiques proposées au vu de l'expérience acquise à ce jour et formulera des commentaires plus détaillés dans le cadre de prises de position ultérieures.

(iv) La recommandation de décision autorisant la Communauté européenne à adhérer à l'OTIF

La CCFE prend acte des arguments exposés dans la recommandation visant l'adhésion de l'Union à l'OTIF. Les chemins de fer souhaitent que tout inflexionnement de la législation régissant le transport international soutienne le développement continu de leurs activités et réduise le plus possible la bureaucratie.

(v) La proposition de directive modifiant la directive 91/440/CEE

La CCFE suivra attentivement la proposition durant le processus législatif.

Compte tenu des différences constatées entre les États membres dans le cadre institutionnel, dans les politiques nationale et dans les modes de financement, les points de vue divergent quant à la proposition sous revue. Aussi la CCFE s'abstient-elle de prendre une position commune sur la question de l'extension de la libéralisation du marché de fret ferroviaire.

Elle note cependant avec déception que les considérations énoncées dans le Livre blanc quant à des mesures d'accompagnement pour la restructuration des entreprises nationales¹ ne soient pas reprises dans le Paquet lui-même.

¹ Orientations, Section VI ; Section 1. B1(a).

4. Communication de la Commission – Actions futures

La CCFE reconnaît le défi posé, pour l'ensemble des intervenants dans la revitalisation du secteur ferroviaire, par la liste d'actions futures éventuelles décrite dans la Section 2 de la Communication. Des commentaires préliminaires sur les actions futures proposées sont formulés ci-après. Le cas échéant, la CCFE fera des commentaires plus détaillés à une date ultérieure. Auparavant, elle souhaite pouvoir étudier dans le détail tout texte législatif qui serait proposé.

Tarifification transmodale de l'infrastructure

La Commission inclut une proposition de directive-cadre dans la liste des actions futures. La CCFE estime qu'il s'agit d'un élément essentiel du Paquet d'ensemble. Elle souhaite vivement qu'une telle directive soit préparée et mise en œuvre dans les meilleurs délais. Elle soutiendra activement ce processus. D'autres commentaires sur cette importante mesure figurent en annexe au présent document.

Revitalisation du fret

Plus de vingt mesures sur le fret sont proposées – concernant la qualité de l'offre, l'amélioration des systèmes, les obstacles à l'accès, l'infrastructure, et les questions environnementales. Beaucoup de ces mesures appellent des initiatives de la part des chemins de fer eux-mêmes. La CCFE a entrepris une réflexion sur la façon dont le secteur peut contribuer au processus à l'intérieur du cadre d'activités actuel.

La CCFE reconnaît le besoin d'une amélioration de la qualité de l'offre fret. Le secteur entend proposer un paquet d'initiatives et d'engagements pour améliorer la qualité de cette offre. Toute proposition de règlement de la Commission concernant les compensations à la clientèle doit prendre en compte les initiatives prises par le secteur lui-même. Elle doit aussi prévoir le même degré d'implication de la Commission que dans les dispositions et les mécanismes incitatifs des contrats commerciaux conclus dans d'autres modes de transport et dans d'autres domaines de la consommation.

La CCFE réserve sa position sur les actions futures relatives à l'accès au marché du transport de fret (en particulier la notion de candidats autorisés et l'accès aux services essentiels) tant qu'elle n'aura pas procédé à sa propre analyse de tout texte législatif proposé. Quoi qu'il en soit la CCFE rejette toute idée d'inclusion du matériel roulant dans les services essentiels, comme tendraient à le suggérer certains textes de la Communication. Plusieurs offres étant disponibles sur le marché, il appartient à chaque opérateur de négocier avec l'industrie dans son ensemble sur une base commerciale.

La profession ferroviaire soutiendra le programme Marco Polo pour l'intermodalité du fret et examinera l'idée de développer le métier d'intégrateur pour le fret.



Engagement environnemental

La CCFE reconnaît pleinement l'importance de l'environnement pour la politique des transports. La profession se prête volontiers à un dialogue visant la mise au point d'un accord volontaire pour atténuer certains impacts environnementaux négatifs du transport ferroviaire, notamment les émissions des locomotives diesel et le bruit ferroviaire. Ces impacts sont néanmoins relativement limités en comparaison des nuisances causées par d'autres modes de transport.

Réseau ferré dédié au fret

La CCFE soutient le concept de lignes ferroviaires dédiées au fret. Cette proposition constitue un des éléments-clé du projet de revitalisation du secteur ferroviaire et de la réflexion autour de la modification du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et du traitement des goulets d'étranglement. En principe un réseau dédié au fret apporterait des améliorations très sensibles en termes de qualité et de fiabilité de l'offre fret (avec des retombées directes pour le trafic de voyageurs). Comme le reconnaît le Livre blanc, les contraintes de capacité et les priorités actuelles sur les axes concernés ont une influence négative sur la qualité et sur la compétitivité du fret ferroviaire.

Cependant le « casse-tête du financement » implique que la proposition doit être abordée avec prudence, sachant que même en tenant compte des mesures proposées en faveur de la tarification de l'infrastructure, un chemin de fer à trafic mixte restera la norme dans le court et moyen terme. Des considérations géographiques, la grande diversité dans la configuration des réseaux, leur utilisation, les priorités appliquées, ainsi que le potentiel de trafic fret suggèrent l'adoption d'une approche pragmatique, incluant, par exemple, la séparation des flux quand les conditions d'exploitation l'autorisent.

La CCFE est d'avis que le concept doit faire l'objet d'une réflexion approfondie, axée prioritairement sur la satisfaction des exigences de la clientèle en termes d'adaptation (délais de transit et de livraison, etc.) et de fiabilité de l'offre de transport. La CCFE proposera une initiative à cet effet et souhaite collaborer étroitement à son élaboration avec d'autres parties prenantes.

Transport de voyageurs

Même si la CCFE se félicite de l'accent mis sur le fret ferroviaire dans la politique définie dans le Deuxième paquet, elle souligne la nécessité d'un équilibre concernant les actions spécifiques (notamment celles relatives à la capacité des infrastructures) pour tenir compte des transports régionaux et locaux ainsi que des considérations de service public.

D'éventuelles mesures spécifiques concernant le transport international de voyageurs par fer doivent respecter les améliorations de service déjà réalisées en réponse aux besoins du marché: elles doivent être proportionnelles à la contribution potentielle de ce segment de marché aux objectifs du Deuxième paquet.

L'argument de la Commission sur « *des comportements monopolistiques liés à l'absence de choix pour la clientèle, notamment dans le secteur ferroviaire* » ne reflète pas les réalités du marché. Toute mesure réglementaire envisagée, doit être proportionnelle à l'implication de la Commission dans les affaires ayant une incidence sur les dispositions contractuelles commerciales relative à la qualité du service offert par d'autres modes de transport ou d'autres secteurs de la consommation.



Concernant les droits des usagers, la CCFE a déjà reconnu l'importance commerciale d'une réponse aux besoins raisonnables de la clientèle : la profession a déjà entrepris l'élaboration d'une charte volontaire pour les passagers internationaux, venant en complément des conventions régissant le transport international. Cette charte s'appuie sur certains dispositifs nationaux déjà mis en œuvre dans plusieurs États membres. Elle est de nature à satisfaire aux objectifs de la Commission quant à la qualité de l'offre, aux conditions contractuelles, à la transparence de l'information des voyageurs, et aux mécanismes extra-judiciaires pour le règlement des litiges, sans entraîner une bureaucratie excessive pour les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure.

Annexe

Tarifification transmodale de l'infrastructure

La CCFE approuve fortement l'appui du Deuxième paquet au principe d'une tarification de l'infrastructure assurant la couverture des coûts externes (y compris le coût de congestion). Une telle tarification est déterminante pour la réussite du transfert modal et du découplage envisagés. Il est indispensable de placer les utilisateurs de transport au cœur de la politique de tarification de l'utilisation de l'infrastructure, en appliquant le principe « pollueur - pollueur » au plus près possible du point effectif d'utilisation de l'infrastructure.

Or la voiture particulière représente la plus grande part du trafic routier. Il est donc essentiel qu'elle soit également assujettie au régime de tarification de l'infrastructure, si on veut une véritable efficacité dans la lutte contre la congestion et pour la réduction des dégâts environnementaux.

Il conviendrait à cet égard d'établir des principes communs de tarification (comprenant un fondement scientifique pour le calcul des coûts internes et externe) applicable à tous les modes de transport dans chacun des États membres de l'Union, et selon un calendrier fixé à l'avance. La CCFE recommande aux décideurs les méthodes de calcul et les valeurs publiées en 2000 dans l'étude INFRAS / IWW « *Les coûts externes des transports – coûts des accidents, d'environnement et de congestion en Europe de l'Ouest* ».

La distance parcourue doit figurer parmi les paramètres à prendre en compte dans tout régime de tarification transmodale du transport commercial : les mesures partielles ou inefficaces telles que l'eurovignette doivent être remplacées. Le système à mettre en place doit reposer sur des engagements et des règles communes et transparentes pour le financement des coûts d'infrastructure non-couverts par le régime de tarification. La subsidiarité doit s'appliquer aux niveaux et à l'utilisation des recettes procurées par la tarification.

La CCFE soutient pleinement l'initiative de la Commission visant à définir un cadre communautaire pour l'affectation au financement de nouvelles infrastructures (notamment ferroviaires) des recettes de la tarification applicable aux divers modes en concurrence.

Les décisions d'investissement correspondantes doivent être subordonnées à des analyses coûts - avantages exhaustives et sous-tendues par des principes communs englobant l'ensemble des coûts et avantages pour la collectivité, le public et le privé, et tenant compte aussi des autres distorsions de concurrence entre modes.

Pour être efficace et adresser aux utilisateurs les signaux économiques convenables, l'internalisation des coûts externes doit être correctement répercutée sur le prix du transport. Cette mesure favorisera un report de la route sur le rail, puisque les coûts externes de la route sont supérieurs.

Or des prix de transport augmentés pour obtenir d'importants bénéfices pour la société sont susceptibles de causer une hausse limitée des prix de certains biens. Pour éviter de placer l'industrie européenne dans une situation de désavantage, la Commission propose de réduire le niveau de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, on ne distingue pas clairement si cette disposition s'appliquerait à toutes les entreprises ou aux seules entreprises de transport. Cette dernière hypothèse, surtout si les effets de l'internalisation sont compensés dans leur intégralité, irait à l'encontre de l'objectif de transfert modal recherché. Par ailleurs, il faut également prendre en compte d'éventuels coûts transitoires au sein de chaque secteur, conséquence d'une large application de l'internalisation des coûts externes. La mesure devra s'insérer dans une politique intégrée des transports à long terme assurant les incitations appropriées aux clients.

La CCFE accueille favorablement l'idée d'une directive-cadre sur la tarification de l'utilisation de l'infrastructure, proposition concrète de la Commission. La CCFE est prête à contribuer à sa mise au point, en s'inspirant des réflexions déjà conduites au sein du secteur ferroviaire et des leçons tirées de la mise en œuvre d'ici à mars 2003 des dispositions sur la tarification de l'infrastructure ferroviaire de la directive 2001/14/CE.