



# Le 3<sup>ème</sup> Paquet ferroviaire



## Une nouvelle étape de l'intégration du système ferroviaire européen

La mise en place de la nouvelle législation européenne pour les transports ferroviaires progresse vers les objectifs définis dans le Livre blanc « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix »<sup>1</sup>.

Après le « premier paquet ferroviaire »<sup>2</sup> déjà en application et le « second paquet ferroviaire »<sup>3</sup> en cours d'adoption, la Commission lance aujourd'hui **une nouvelle série de mesures visant à compléter le cadre législatif communautaire dans le secteur ferroviaire avec:**

- Une proposition de directive concernant **l'ouverture du marché** pour les services internationaux de transport de passagers par chemins de fer en 2010 ;
- Une proposition de directive relative à **la certification des conducteurs** de locomotives et de trains affectés au transport de passagers et de marchandises dans la Communauté ;
- Une proposition de règlement concernant **les droits des passagers** en transport ferroviaire international ;
- Une proposition de règlement concernant **la qualité des services** de transport de marchandises par chemins de fer.

<sup>1</sup> Des informations sur le Livre Blanc peuvent être trouvées à l'adresse suivante : [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/en/lb\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/en/lb_en.html)

<sup>2</sup> entré en vigueur le 15 mars 2001

<sup>3</sup> le texte duquel devraient être adoptés au premier trimestre 2004

Photos : courtesy of TGV and RENFE

# Quatre nouvelles actions pour l'espace ferroviaire européen

1

## Permettre de nouvelles initiatives pour les services de transport de passagers

### Des marchés en situation contrastée

Le transport ferroviaire de passagers ne constitue pas un marché homogène, mais bien segmenté. Pour le trafic interrégional ou le trafic national à longue distance, les situations sont contrastées.

Le développement de lignes à grande vitesse dans plusieurs Etats membres et la perspective de la connexion du réseau transeuropéen à grande vitesse à l'horizon 2010 devraient profondément changer le cadre de ces services en accentuant leur internationalisation.

En revanche, les trains internationaux conventionnels connaissent des difficultés importantes et plusieurs lignes ont été fermées récemment car, en dépit du prix élevé de ces services, leur mode d'organisation actuel ne permettait pas une exploitation à l'équilibre.

Il faut souligner que les trains internationaux prennent et laissent généralement des voyageurs au sein d'un même Etat membre (cabotage). La part de ce trafic est variable mais souvent très importante. Par exemple, entre Bruxelles et Cologne, les trains sont très remplis entre Bruxelles et Liège, mais beaucoup moins entre Liège et Cologne.

Le nombre de trains internationaux n'effectuant pas d'arrêts intermédiaires au sein d'un même Etat membre est extrêmement réduit et se limite à quelques liaisons à grande vitesse.

**Sur les 6 milliards de passagers transportés chaque année dans l'Union européenne** (UE 25), la grande majorité est constituée par le transport urbain, périurbain et régional. Une grande partie de ces trafics sont couverts par des obligations de service public et reçoivent à ce titre des financements publics.

Aujourd'hui, **la part des transports internationaux de voyageurs** par train, estimée par le moyen des ventes de billets internationaux, représente **environ 10% du chiffre d'affaires** voyageurs des entreprises ferroviaires (€2,4 milliards).

Pour les pays de faible superficie cette part est beaucoup plus importante : Luxembourg 70%, Belgique 33%, Autriche 17%). Il s'agit ici des trajets internationaux, chaque voyageur traversant au moins une frontière.

#### Liste des lignes supprimées récemment :

- Train de nuit Bruxelles-Milan - arrêté en décembre 2002
- Trains de nuit Bruxelles- Vienne et Bruxelles-Zürich - fermés en décembre 2003
- Deux trains Lyon-Milan - supprimés en décembre 2003 (remplacés par un troisième Paris-Milan)
- Train de nuit Paris Rome - un train sur deux supprimé en 2004
- Trains de nuit Paris-Venise et Paris-Milan regroupés en un seul train en décembre 2004
- Train de nuit Vienne Amsterdam fermé en 2003

## L'apport de la concurrence régulée sur certains segments

Il y a **deux modèles d'ouverture à la concurrence**. D'une part, il est possible d'attribuer par procédure concurrentielle un contrat de service public, assorti si nécessaire de droits exclusifs pour une certaine période, et le cas échéant de compensations de services publics. Ce modèle est bien adapté pour les services périurbains et régionaux. Il inspire la proposition de la Commission relative à la modernisation du règlement n°1191/69 sur les obligations de service public.

L'autre modèle consiste, comme pour le fret ferroviaire, à ouvrir l'accès à l'infrastructure aux opérateurs souhaitant effectuer des services. Il faut souligner que l'ouverture des droits d'accès ne suffit pas pour provoquer de façon immédiate une situation de concurrence réelle.

Ce second modèle d'ouverture, basé sur le libre accès à l'infrastructure, est plus adapté à des services à longue distance, surtout internationaux ou à des services spécifiques où une innovation commerciale est susceptible d'attirer une clientèle nouvelle (trains occasionnels, trains autos...).

Il est proposé **que** les entreprises ferroviaires disposant d'une licence et des certificats de sécurité nécessaires puissent opérer des services internationaux dans la Communauté.

Afin de créer des conditions économiques réalistes pour le développement de ces services, il est proposé de laisser la possibilité de prendre et de laisser des voyageurs tout au long d'un parcours international, y compris entre deux gares situées dans un même Etat membre.

Une articulation appropriée a été prévue pour protéger l'équilibre économique des contrats de service public qui pourraient en être affectés, sans pour autant restreindre de façon exagérée les conditions d'opération pour les nouveaux opérateurs internationaux.

Cette approche progressive constitue un équilibre entre, d'une part, la nécessité de consolider les trafics couverts par des obligations de service public (dans un cadre en cours de modernisation), et, d'autre part, l'ouverture à de nouvelles initiatives pour les autres types de trafic.

### **Avant d'opérer, les entreprises ferroviaires devront disposer :**

- de matériel roulant et de conducteurs autorisés à circuler dans les Etats membres où ils envisagent d'opérer
- d'une licence d'entreprise ferroviaire délivrée par un Etat membre
- d'un certificat de sécurité délivré par l'autorité nationale de sécurité de chacun des Etats membres qu'ils envisagent de traverser
- de capacités sur l'infrastructure (pour un service régulier, la demande de capacités doit être adressée au gestionnaire de l'infrastructure environ un an avant de commencer les opérations).

**L'étude d'impact détaillée réalisée préalablement à cette proposition est disponible sur :**  
[http://europa.eu.int/comm/transport/rail/whatsnew/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/transport/rail/whatsnew/index_fr.htm)

## 2 Développer une approche communautaire pour la certification des conducteurs de trains

Au cours de l'examen des textes du « second paquet ferroviaire » par le Conseil et le Parlement, et notamment la directive sur la sécurité ferroviaire et le projet d'agence ferroviaire européenne, une **attention particulière a été portée aux questions relatives à la certification des conducteurs et du personnel de bord.**

Il a été estimé que la législation communautaire devait aborder cette question de façon beaucoup plus précise. C'est pourquoi, lors du Conseil Transport du 28 mars 2003, la Commission s'est engagée à compléter le « second paquet ferroviaire » par une proposition spécifique sur les licences de conducteurs de locomotives. Le bon niveau de formation et de compétences professionnelles des 200 000 conducteurs de train qui circulent dans l'Union européenne élargie est un atout essentiel qui contribue au niveau élevé de sécurité du système ferroviaire. La **certification des conducteurs est donc un élément essentiel** pour garantir un niveau de sécurité permettant à une entreprise ferroviaire de circuler sur une infrastructure.

L'ouverture des marchés pour le fret ferroviaire ainsi que les progrès de l'interopérabilité vont progressivement ouvrir de nouvelles perspectives pour les conducteurs de locomotives. Un nombre grandissant d'entre eux sera amené à traverser des frontières et circuler sur le réseau d'un autre Etat membre.

**Plusieurs exemples réussis montrent** qu'avec un système de formation adapté les conducteurs peuvent améliorer considérablement les performances du transport ferroviaire en évitant des arrêts artificiels à la frontière.

A l'avenir, pour l'exercice du métier de conducteur de train dans un espace ferroviaire européen intégré, il est important de prévoir dès à présent **un système de certification qui reconnaît pleinement les compétences spécifiques requises pour conduire un train tout en facilitant les services transfrontaliers et la mobilité des conducteurs d'une entreprise à l'autre.**

**La proposition s'appuie** sur l'accord social du 27.01.2004 entre la CER et ETF sur la licence européenne pour conducteurs effectuant un service d'interopérabilité transfrontalier.

### La certification doit reposer sur des principes simples

Le système de certification doit reposer sur une distinction claire et logique entre deux niveaux : les connaissances générales et les connaissances spécifiques.

- Les **connaissances générales**, qui peuvent être assimilées à une formation de base, sont liées à une personne. Elles doivent être reconnues et valides sur tout le territoire de la Communauté. Leur reconnaissance doit être authentifiée par une licence attribuée à titre personnel à un conducteur.
- Les **connaissances spécifiques** sont liées à un trajet précis. Elles doivent prendre en compte la connaissance de la ligne, le matériel utilisé, les règles d'exploitation de la ligne, ainsi que le système de gestion de la sécurité relatif à l'entreprise ferroviaire qui emploie le conducteur.

**Le système proposé repose sur deux documents :**

(1) <u>Licence</u>	Délivrée par une autorité. Elle appartient au conducteur et reconnaît ses compétences générales	Valable dans toute l'UE, même si le conducteur change d'entreprise ferroviaire
(2) <u>Attestation complémentaire harmonisée</u>	Délivrée par l'entreprise ferroviaire responsable de la formation de ses conducteurs – elle n'appartient pas au conducteur	Valable uniquement pour l'entreprise qui l'a délivrée, pour une ligne et un matériel précis.

**3****Garantir les droits des passagers pour renforcer l'attractivité des chemins de fer****Un encadrement international insuffisant**

La **protection des droits** des passagers constitue, avec la ponctualité et la sécurité, un critère essentiel de choix de tel ou tel mode de transport par les voyageurs. Des exemples, dans plusieurs états membres, ont démontré qu'une démarche active de l'entreprise ferroviaire en faveur des droits des passagers (ponctualité, remboursements, etc..) a renforcé l'attractivité et l'image du mode ferroviaire. Le fait d'avoir des droits, en contrepartie du billet acheté, renforce la confiance du voyageur envers le chemin de fer et augmente son attractivité.

A l'heure actuelle, la situation du voyageur empruntant un trajet international est souvent précaire d'autant plus que les entreprises ferroviaires ont parfois tendance à se renvoyer la responsabilité. L'encadrement international actuel, qui repose sur une convention internationale (CIV<sup>4</sup>), n'est pas suffisant. Cette convention règle essentiellement les relations entre entreprises ferroviaires et non pas entre les passagers et les entreprises ferroviaires. De plus, le niveau de protection défini par la CIV est relativement bas. Enfin, s'agissant d'une convention internationale, la CIV ne crée pas directement de droits pour le voyageur. Il était donc nécessaire de définir un cadre communautaire compatible avec la CIV, mais plus protecteur pour les passagers, permettant notamment une meilleure connaissance de ses droits et de ses moyens de recours.

**Garantir des droits minimaux pour faciliter les démarches du voyageur**

L'accès à l'information et aux tarifs, ainsi que la possibilité pour le voyageur d'acheter facilement des billets pour effectuer un trajet international constituent un minimum afin d'assurer l'attractivité des services ferroviaires. Il est nécessaire **d'encadrer les responsabilités en cas d'accident ou d'incident pendant le voyage ou en cas de retard**. Il est également nécessaire **de prévoir le principe de compensation** et de fixer des seuils, en fonction du type de trajet, pour le montant des compensations. Les différentes voies de recours et de traitement des plaintes doivent aussi être bien précisées pour faciliter les démarches des voyageurs.

<sup>4</sup> Convention relative aux transports internationaux ferroviaires conclue à Berne le 9 mai 1980

Enfin, les besoins spécifiques des **personnes à mobilité réduite** doivent être aussi pris en compte. Cet encadrement protecteur pour les droits des passagers est d'autant plus essentiel que le marché sera ouvert pour certains services.

Le dispositif communautaire proposé en matière de droits des passagers doit conduire à une dynamique forte d'amélioration de la qualité et de l'attractivité des services internationaux ferroviaires par rapport aux modes concurrents, notamment du transport aérien qui dispose d'un cadre de plus en plus précis pour la protection des droits des passagers.

## **4 Favoriser une démarche de qualité dans le secteur du fret ferroviaire**

### **Des performances inégales, des clients en attente**

En dépit de nombreuses initiatives encourageantes, le niveau de performance moyen du fret ferroviaire n'est pas encore arrivé au niveau attendu par les clients. Plusieurs exemples de réussite démontrent pourtant qu'avec une meilleure organisation à l'international, une responsabilisation des acteurs et un dialogue sérieux avec les clients sur la qualité des services, il est possible de fournir un service de qualité et d'attirer de nouveaux trafics vers le chemin de fer.

Cependant, malgré ces signes encourageants de renouveau, une grande partie du secteur nécessite d'être améliorée. Dans certains cas, ces dernières années ont même vu une dégradation du service et le départ de clients importants. Pour une grande partie du secteur, l'analyse présentée il y a deux ans dans la Communication « Vers un espace ferroviaire intégré »<sup>5</sup> reste donc toujours actuelle.

### **Des outils proposés aux acteurs pour les aider dans leur démarche d'amélioration de la qualité**

L'initiative proposée par la Commission n'a pas pour objet de se substituer à la liberté contractuelle. Ce qui est proposé constitue plutôt une base commune qui s'appliquera par défaut si l'entreprise ferroviaire et son client ne parviennent pas à mettre en place un système spécifique d'amélioration de la qualité.

Pour cela, la proposition vise à établir des clauses minimales obligatoires dans les contrats de transport. Parmi ces clauses, il est demandé aux parties de prévoir un système de compensation en cas de retard et en cas de dommage aux marchandises transportées.

#### **La proposition de règlement fixe aussi des planchers minimaux pour l'indemnisation en cas de retard :**

- les parties doivent fixer le montant d'un commun accord dans le contrat de transport,
- mais, afin de constituer un incitant économique raisonnable, l'indemnisation ne peut être inférieure à 5% du prix du transport.

La Commission estime que cette proposition constituera un incitant fort pour les entreprises ferroviaires et leurs clients visant à régler par voie contractuelle la gestion de la qualité.

<sup>5</sup> COM(2002)18 du 23.01.2002

## Rappel du premier et du second paquet ferroviaire :

### Pourquoi faut-il intégrer l'espace ferroviaire européen ?

**Le déclin du rail.** Malgré plusieurs expériences positives et la restructuration des entreprises ferroviaires historiques dans plusieurs pays de l'Union européenne, les parts de marché du rail continuent de se détériorer. La qualité des services de transport ferroviaire offerts, notamment pour le fret, reste insuffisante.

**La congestion des transports.** L'Europe souffre de congestion croissante. Outre les retards et la pollution que ces encombrements provoquent, notamment dans les villes et dans les goulets d'étranglement, cette congestion a un coût économique : environ 1% du PIB de l'Union chaque année.

En juillet 1998, la Commission a présenté trois propositions visant uniquement à améliorer l'efficacité de la législation existante. Après de longs débats au Parlement européen et au Conseil des ministres, un accord politique est survenu en novembre 2000.

Le Conseil a adopté les trois directives (« le premier paquet ferroviaire ») en février 2001 et elles sont entrées en vigueur le 15 mars 2001. Ces directives sont désormais mieux connues sous la dénomination «paquet infrastructure ferroviaire» et les Etats membres devaient en transposer les dispositions dans leur législation nationale au plus tard le 15 mars 2003.

#### Le « premier paquet ferroviaire »

Trois directives sont entrées en vigueur le 15 mars 2001 : la directive sur l'accès à l'infrastructure, la directive sur les licences ferroviaires et la directive sur les capacités.

Elles ouvrent le marché des services ferroviaires **internationaux** en 2 étapes :

- en 2003 sur les 50 000 km de voies ferrées du Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire
- en 2008 sur l'ensemble du réseau

Elles **clarifient les rôles des acteurs** dans un cadre transparent et neutre:

- les entreprises ferroviaires sont chargées du transport ;
- les gestionnaires d'infrastructures indépendants assurent une fourniture équitable des droits d'accès aux infrastructures ;
- les organismes de contrôles arbitrent les conflits potentiels.

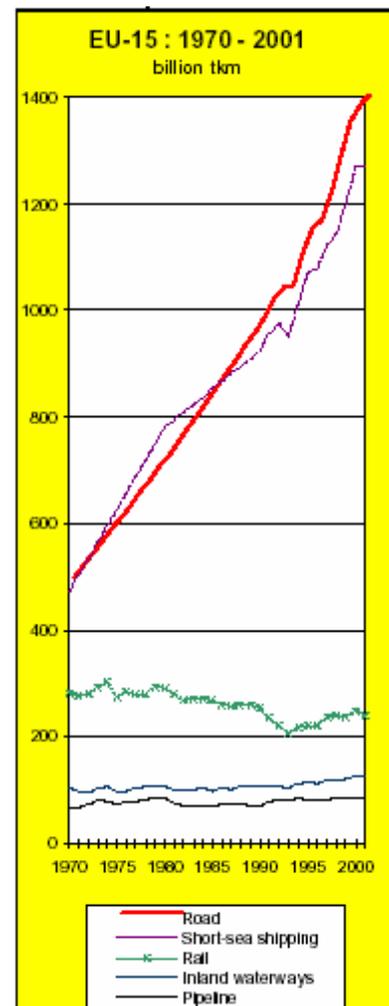
Ces activités sont séparées financièrement. Un système d'observation permanente de l'évolution du secteur ferroviaire européen est mis en place.

Le déclin de la part du rail pour le transport de marchandise en Europe : **1970** : 21%

**2001** : 7.8 %

\*aux Etats-Unis : 40% en 1998

La vitesse du transport international de marchandises par rail est ainsi de **18km/h** soit moins qu'un brise-glace ouvrant la voie à la navigation dans la mer Baltique.



#### Etat de transposition du premier paquet

Les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE (1<sup>er</sup> paquet ferroviaire : ouverture du transport international de fret) devaient être transposées au plus tard le 15 mars 2003

#### Au 3 mars 2004 la situation était la suivante :

Etats membres ayant notifié des mesures de transposition	Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal,
Etats membres ayant notifié des mesures de transposition pour certaines des trois directives	Irlande, Luxembourg
Etats membres n'ayant pas encore notifié de mesures	Allemagne, Autriche, Grèce, Royaume-Uni, Suède

\*Il faut rappeler que parmi les cinq Etats membres n'ayant pas à ce jour notifié de mesures de transposition, quatre (Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Suède) ont déjà ouvert leur marché du fret ferroviaire à la concurrence sur la base de leur législation nationale.

Le « second paquet ferroviaire », intitulé « *Vers un espace ferroviaire européen intégré* », a été dévoilé le 23 janvier 2002. Il a pour ambition d'accélérer l'intégration de l'espace ferroviaire en complétant les résultats déjà atteints pour lutter contre les facteurs de fragmentation de l'espace ferroviaire. Le paquet devrait contribuer à jeter aussi les bases d'une meilleure compétitivité du rail.

Ces propositions ont reçu un fort soutien du Parlement européen et du Conseil et leur examen est désormais presque conclu (les textes du « second paquet ferroviaire » devraient être adoptés au cours du premier trimestre de 2004).

**Le « second paquet ferroviaire »  
Cinq propositions pour progresser rapidement vers un espace  
ferroviaire européen intégré**

**1. Développer une approche commune de la sécurité ferroviaire**

*Proposition de directive.*

Clarifie les responsabilités en développant des méthodes, des objectifs et des indicateurs communs de sécurité dans tous les pays de l'Union. Des certificats de sécurité reconnus mutuellement doivent donner accès au réseau. Des informations transparentes sur la sécurité doivent être rendues publiques.

**2. Compléter les principes fondamentaux de l'interopérabilité**

*Proposition de modification des directives existantes (96/48 et 2001/16)*

Après des années de travail les experts ont trouvé des solutions d'interopérabilité technique permettant de faciliter la circulation transfrontalière et de réduire les coûts du matériel sur le réseau grande vitesse. La Commission propose de tirer les leçons de cette expérience et de modifier les méthodes de travail pour avancer plus vite sur l'interopérabilité du réseau conventionnel. Il faut également étendre la géographie de l'interopérabilité à celle de l'ouverture du réseau.

**3. Se doter d'un outil de pilotage efficace : l'Agence ferroviaire européenne**

*Projet de règlement*

L'agence, forte d'une équipe d'environ 100 personnes, pilotera les groupes d'experts techniques chargés de trouver des solutions communes d'interopérabilité et de sécurité. Elle transmettra les projets de décision dans ces domaines à la Commission qui les adoptera après avis des comités de représentants des Etats membres. De plus, elle jouera un rôle de facilitateur entre les différentes autorités nationales compétentes.

**4. Etendre et accélérer l'ouverture du marché du fret ferroviaire**

*Projet de modification de la directive 91/440 d'ouverture du marché, déjà modifiée par la directive 2001/12*

La Commission propose d'étendre l'ouverture du marché aux services de fret **nationaux**. L'ouverture du marché devrait être complète, à l'horizon **2006**, et sur tout le **réseau**.

**5. Adhérer à l'Organisation pour les Transports Internationaux Ferroviaires (OTIF)**

*Recommandation de décision du Conseil*

L'OTIF élabore des règles uniformes pour le transport ferroviaire international. La Communauté devrait adhérer à la Convention établissant l'OTIF.

**MEMO** est préparé par l'unité information et communication de la DG Energie et Transports. N'hésitez pas à nous contacter pour de plus amples informations (tel +32 2 2968 042) Visitez notre site Internet : [http://europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_fr.html)

Abonnez-vous à notre lettre de nouvelle électronique et hebdomadaire "**Energy and Transport in Europe Digest**" à partir de la page Internet : [http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/mm\\_dg/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/mm_dg/index_en.html)