



Bruxelles, le **XXX**
COM(2013) 25

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

relative au

**«QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE – ACHEVER L'ESPACE FERROVIAIRE
UNIQUE EUROPÉEN POUR STIMULER LA COMPÉTITIVITÉ ET LA
CROISSANCE EUROPÉENNES»**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

relative au

**«QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE – ACHEVER L'ESPACE FERROVIAIRE
UNIQUE EUROPÉEN POUR STIMULER LA COMPÉTITIVITÉ ET LA
CROISSANCE EUROPÉENNES»**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Dans son Livre blanc sur les transports publié en 2011¹, la Commission a fait part de sa vision pour l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen et présenté son approche pour garantir la compétitivité à long terme du transport dans l'UE, tout en tenant compte de la croissance escomptée, de la sécurité d'approvisionnement en carburant et de la décarbonisation. Sur le plan politique, il importe de renforcer le rôle du secteur ferroviaire étant donné la difficulté à réduire la dépendance à l'égard du pétrole dans d'autres secteurs. Cela ne peut toutefois se faire qu'à condition de fournir des services ferroviaires efficaces et attrayants et de supprimer les lacunes de la réglementation et les défaillances du marché, les entraves à l'entrée et les procédures administratives contraignantes, qui nuisent à l'efficacité et à la compétitivité du secteur.

Le secteur ferroviaire européen génère un chiffre d'affaires de 73 milliards d'euros² et emploie 800 000 personnes³. Chaque année, il bénéficie d'investissements considérables de la part des autorités publiques: en 2009, les administrations publiques ont versé 20 milliards d'euros pour les obligations de service public (OSP), et les investissements publics dans les infrastructures ont atteint 26 milliards d'euros⁴.

Dans la plupart des États membres de l'UE, les sommes investies par l'État ont sensiblement augmenté, alors que le nombre de voyageurs-kilomètres a connu une croissance plus modérée. Le nombre total de voyageurs-kilomètres a progressé de 4,3 % entre 2005 et 2010⁵. Les investissements substantiels consentis par le secteur public, notamment dans les États membres de l'UE les plus nouveaux où les subventions ont plus que doublé en six ans, n'ont pas permis d'augmenter la demande de services ferroviaires de manière équivalente. Cette tendance s'explique en partie par une incapacité à remédier au manque d'efficacité opérationnelle dû à l'absence d'incitations concurrentielles adéquates. Or, dans certains États membres, des financements publics sont octroyés directement, sans appel à la concurrence. Des gains d'efficacité sont absolument nécessaires, tant pour façonner une croissance durable que pour économiser les deniers publics.

¹ «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» [COM (2011) 144 final].

² Ce chiffre inclut les gestionnaires de l'infrastructure intégrés avec des entreprises ferroviaires (sociétés holding).

³ 463 000 d'entre elles travaillent dans le transport ferroviaire de voyageurs.

⁴ Analyse d'impact sur l'ouverture du marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs.

⁵ Livre blanc 2011 sur les transports.

Malgré les évolutions favorables observées sur certains marchés, la part modale du transport ferroviaire de marchandises est passée de 11,5 % à 10,2 % depuis 2000⁶. Sur cette même période, la part du transport ferroviaire de voyageurs dans le transport à l'intérieur de l'UE s'est maintenue, de manière assez constante, à près de 6 %. La progression des segments des marchés ferroviaires nationaux a varié d'un État membre à l'autre, allant d'un recul de plus de 10 % en Hongrie à une augmentation de plus de 20 % en Suède entre 2005 et 2010⁷. Cette variation survient malgré l'introduction d'environ 6 000 km de voie sur le réseau à grande vitesse au cours de la même période⁸. Les réseaux ferroviaires à grande vitesse ont gagné des parts de marché par rapport au transport aérien et sont devenus le premier choix des voyageurs pour certains trajets, permettant ainsi au transport ferroviaire de concurrencer plus efficacement les autres modes de transport sur de nombreuses liaisons. De tous les modes de transport, c'est le transport ferroviaire à grande vitesse qui devrait connaître la plus forte croissance de la demande entre 2020 et 2035⁹, engendrant ainsi des perspectives de croissance, d'investissement et d'emploi considérables, que le paquet ferroviaire vise à développer davantage.

Selon la dernière enquête Eurobaromètre¹⁰, seuls 6 % des Européens utilisent le train au moins une fois par semaine¹¹. Pour les consommateurs¹², les services ferroviaires arrivent en 27^e position sur une liste de 30 marchés de services et affichent des scores médiocres en ce qui concerne la comparabilité et la satisfaction. Le marché se classe à la deuxième place par le nombre de problèmes, et l'UE est confrontée à d'importantes divergences. Les consommateurs estiment que les problèmes rencontrés ne peuvent pas être résolus de manière satisfaisante. Depuis le milieu des années 1990, dans certaines parties de l'UE (notamment dans les États membres relativement nouveaux), la faiblesse des investissements s'est traduite par une spirale du déclin, la dégradation des infrastructures et du matériel roulant ayant rendu le transport ferroviaire peu attrayant, compte tenu notamment de la forte augmentation du taux de motorisation des ménages sous l'effet d'une richesse accrue. La voiture représente une part importante du transport urbain et 59 % des Européens n'empruntent jamais les trains de banlieue. Dans ce contexte et considérant le fait que le taux d'urbanisation de l'UE-27 se situe à 75 %, le marché présente un énorme potentiel de développement pour le transport ferroviaire régional et suburbain de voyageurs, surtout compte tenu de l'encombrement croissant des axes routiers¹³.

2. OU EN SOMMES-NOUS?

En vue d'établir un marché intérieur des services ferroviaires et, dès lors, de rendre le secteur plus efficient et soucieux des attentes des clients, une législation déjà ancienne de l'UE a posé les principes de base guidant le transport ferroviaire vers une plus grande efficacité par l'ouverture progressive du marché, l'indépendance des entreprises ferroviaires et des gestionnaires de l'infrastructure et la séparation de leurs comptes. Depuis 2000, ces principes ont été progressivement concrétisés, en particulier par l'adoption de trois paquets successifs de mesures législatives de l'UE. La part modale du transport ferroviaire est toutefois restée

⁶ SWD(2012) 246 final/2.

⁷ Rapport SDG «Further action at European Level» (2012).

⁸ Étude Everis sur les options réglementaires aux fins de l'ouverture du marché (2010).

⁹ Rapport SDG «Further action at European Level» (2012).

¹⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_fr.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf

¹² http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

¹³ Analyse d'impact sur l'ouverture du marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs.

modeste, ce qui s'explique en partie par des questions d'adéquation (le transport ferroviaire n'est, par exemple, souvent pas adapté à des trajets urbains de courte distance comme les déplacements au supermarché) mais aussi par des entraves à l'entrée sur le marché, qui nuisent à la concurrence et à l'innovation.

En 2012, certaines de ces dispositions législatives ont été simplifiées, consolidées et renforcées par la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen¹⁴, qui affermit les dispositions existantes relatives à la concurrence, à la surveillance réglementaire et à l'architecture financière du secteur ferroviaire. La directive élargit les compétences des organismes de contrôle nationaux, améliore le cadre pour les investissements dans le secteur ferroviaire et garantit un accès plus équitable à l'infrastructure et aux services ferroviaires. Elle est entrée en vigueur le 15 décembre 2012 et devra être transposée pour le milieu de l'année 2015.

Parallèlement à l'ouverture du marché, d'autres mesures européennes ont permis d'améliorer l'interopérabilité et la sécurité des réseaux nationaux. Une approche plus européenne du transport ferroviaire est destinée, d'une part, à faciliter les mouvements transfrontaliers pour permettre au secteur de réaliser son avantage concurrentiel sur des distances plus longues et, d'autre part, à établir un marché unique pour les fournisseurs de matériels ferroviaires à moindre coût. Par exemple, l'initiative Shift2Rail¹⁵ contribuerait au développement du rail en tant que mode de transport en promouvant des innovations significatives en ce qui concerne le matériel roulant destiné au transport de voyageurs, le transport de marchandises, les systèmes de gestion du trafic et l'infrastructure ferroviaire.

L'infrastructure ferroviaire a fait l'objet d'investissements considérables. La nouvelle politique en matière de réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹⁶ vise à mettre en place un réseau européen de transport très efficient doté de solides axes ferroviaires centraux. Pour le prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a proposé de créer un nouveau mécanisme de financement des infrastructures pour soutenir ces priorités, à savoir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)¹⁷. La nouvelle politique de l'UE en matière d'infrastructures fournit le cadre réglementaire et le financement nécessaires à l'achèvement du réseau ferroviaire central en tant qu'épine dorsale du marché intérieur. Les investissements dans l'infrastructure sont essentiels mais ils ne suffiront pas à réaliser le potentiel du transport ferroviaire: il faut également des changements structurels pour augmenter l'efficacité opérationnelle et la qualité des services ferroviaires grâce à une plus grande solidité et transparence de la gouvernance et à l'ouverture du marché.

Lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement européens ont adopté le «Pacte pour la croissance et l'emploi»¹⁸, qui vise à approfondir le marché unique par l'élimination des entraves afin de promouvoir la croissance et l'emploi dans les industries de réseau. Lorsqu'elle a adopté son Acte pour le marché unique II en octobre 2012¹⁹, la Commission a donc considéré que le quatrième paquet ferroviaire constituait une initiative clé porteuse de croissance dans l'UE.

Ce paquet a été élaboré pour lever les derniers obstacles à l'établissement d'un espace ferroviaire unique européen.

¹⁴ Directive 2012/34/UE.

¹⁵ <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

¹⁶ COM (2011) 650 final/2.

¹⁷ COM/2011/0665 final.

¹⁸ EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

¹⁹ COM(2012) 573 final.

3. OÙ ALLONS-NOUS?

3.1 Gouvernance de l'infrastructure

Bien que certaines parties du monde (Amérique du Nord, notamment) disposent d'infrastructures ferroviaires ouvertes à la concurrence, la plus grande partie du réseau ferroviaire de l'UE a été conçue pour fonctionner à l'échelon national comme un réseau unique. Par ailleurs, l'efficacité des infrastructures repose sur leur utilisation intensive. Les infrastructures dans l'UE sont et resteront donc probablement un monopole naturel. C'est pourquoi la législation existante de l'UE rend obligatoire un certain degré de séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure, responsables de la gestion du réseau, et les entreprises ferroviaires, responsables d'assurer les services ferroviaires sur ce réseau, afin de garantir un traitement équitable et non discriminatoire de toutes les entreprises ferroviaires. Il convient de garantir la pleine indépendance de la tarification et de la répartition des capacités, éléments qui ont été considérés comme essentiels pour l'égalité des conditions d'accès.

Néanmoins, étant des monopoles naturels, les gestionnaires de l'infrastructure ne répondent pas toujours aux besoins du marché, et des éléments recueillis auprès des usagers laissent à penser que la gouvernance actuelle n'incite pas suffisamment les gestionnaires de l'infrastructure à satisfaire les besoins des usagers. En particulier, lorsque les gestionnaires de l'infrastructure sont intégrés dans des structures de holding, les nouveaux acteurs du marché critiquent vivement le fait que les gestionnaires de l'infrastructure leur ont parfois réclamé des redevances d'accès aux gares et aux voies pour les services de voyageurs considérablement plus élevées que les taux appliqués aux entreprises ferroviaires historiques.

L'asymétrie de l'information peut avantager les entreprises ferroviaires historiques par rapport à leurs concurrents, et l'absence de transparence financière totale entraîne un risque persistant de financements croisés. À titre d'exemple, ce type d'avantage se retrouve dans un CSP concernant le transport ferroviaire dans le Land de Saxe-Anhalt, qui a été attribué à Deutsche Bahn (DB) sur la base d'un engagement de sa filiale, DB Regio, de compenser toute augmentation des redevances d'accès aux voies pendant 15 ans²⁰. Les coûts supplémentaires ainsi à la charge de l'entreprise ferroviaire auraient alors été compensés, au niveau de la holding, par l'augmentation des recettes provenant de ces mêmes redevances d'accès perçues par le gestionnaire de l'infrastructure. Ce système de compensation n'existe que dans les structures ferroviaires intégrées.

Les exigences en vigueur en matière de séparation n'empêchent pas les conflits d'intérêts et certaines fonctions qui ne sont pas définies actuellement comme des fonctions essentielles (planification de l'investissement, financement ou maintenance) ont abouti à une discrimination pour certains nouveaux arrivants. Par exemple, l'autorité italienne de la concurrence a sanctionné Ferrovie dello Stato (FS) et lui a infligé une amende de 300 000 euros après avoir conclu que FS avait mis en place, par l'intermédiaire de ses filiales, une «stratégie complexe et unifiée» pour écarter Arenaways (concurrent en faillite au moment de la décision) de la liaison rentable Milan-Turin entre 2008 et 2011²¹. De la même manière, l'autorité française de la concurrence a récemment sanctionné la SNCF et lui a infligé une amende de 60,9 millions d'euros pour diverses pratiques anticoncurrentielles après l'ouverture, en 2006, du marché français du transport ferroviaire de marchandises. En effet, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure délégué, la SNCF avait collecté des informations

²⁰ Analyse d'impact sur la gouvernance.

²¹ Analyse d'impact sur la gouvernance. La décision de l'autorité italienne de la concurrence a récemment fait l'objet d'un recours formé par des entreprises de FS auprès du tribunal régional administratif (TAR), qui n'a pas encore statué sur ce dossier.

confidentielles sur les demandes de sillons horaires introduites par ses concurrents et les avait utilisées dans l'intérêt commercial de sa filiale fret, Fret SNCF²².

Le système actuel ne prévoit aucune mesure d'incitation en faveur de la coopération européenne et intermodale. Il faut établir un système ferroviaire central de l'UE qui permette de maximiser les effets positifs du réseau. La politique existante en matière de RTE-T et la nouvelle proposition de mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) de la Commission, ainsi que les règles en vigueur sur les corridors de fret ferroviaire²³ (CFF), visent à augmenter la capacité, l'efficacité et l'attractivité du transport ferroviaire, mais les gains potentiels tirés de ces mesures ne seront pleinement réalisés que si l'on supprime les obstacles au fonctionnement efficient des gestionnaires de l'infrastructure et si on confère à ceux-ci une dimension véritablement européenne.

Il s'est par ailleurs avéré malaisé de transposer et de faire appliquer les exigences existantes en matière de séparation visant à garantir l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure. Plusieurs procédures d'infraction ont été lancées et sont actuellement examinées par la Cour de justice de l'Union européenne. Étant donné que les cadres juridiques actuels ne suffisent pas à supprimer les risques de conflit d'intérêts et les éventuelles distorsions de concurrence, il y a lieu de prendre d'autres mesures législatives.

D'autre part, des critiques sont émises²⁴ quant au fait que les dispositions existantes peuvent entraîner une inefficacité des opérations et une inadéquation des décisions d'investissement à long terme. La Commission n'est pas d'avis que ces études montrent que la séparation est *forcément* inefficace. Elle considère toutefois qu'elles donnent à penser que, pour parvenir à l'efficacité, les gestionnaires de l'infrastructure doivent être responsables de toutes les tâches essentielles liées à la gestion de l'infrastructure, qu'il s'agisse de la planification de l'investissement à long terme, de l'établissement de calendriers et de la gestion des trains en temps réel ou encore de l'entretien. De même, il faut faciliter une coopération adaptée entre le gestionnaire de l'infrastructure et *toutes* les entreprises ferroviaires d'une ligne donnée de manière à disposer de structures de gouvernance permettant de concilier les intérêts des acteurs de plus en plus nombreux sur un marché ouvert.

Plusieurs opérateurs historiques de transport ferroviaire ont présenté des études pour démontrer que des entreprises ferroviaires intégrées peuvent connaître une croissance considérable sur le marché, mais cet élément est à mettre en regard de fortes craintes selon lesquelles les entreprises ferroviaires jouissant d'une position dominante et protégées par des structures intégrées sur leur marché «d'origine» pourraient obtenir des avantages financiers leur octroyant un avantage concurrentiel inéquitable, que ce soit lorsqu'il s'agit d'entrer en concurrence avec d'autres ailleurs dans l'UE ou, à l'échelon national, par rapport aux nouveaux arrivants sur le marché. Le maintien de marchés nationaux sous la forme de systèmes dominés par des entreprises ferroviaires historiques intégrées entravera également le développement de services paneuropéens longue distance.

La Commission propose de modifier la directive établissant un espace ferroviaire unique européen afin de garantir que les gestionnaires de l'infrastructure peuvent remplir toutes les fonctions nécessaires pour gérer l'infrastructure de manière optimale, efficace et non discriminatoire. Étant donné qu'il s'agit de la solution la plus simple et efficace pour créer

²² Décision 12-D-25 du 18 décembre 2012.

²³ Règlement (UE) n° 913/2010.

²⁴ «EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation in the railway sector» (novembre 2012).
«Realising the potential of GB Rail» (Sir Roy McNulty, mai 2011).

des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs de transport, la Commission propose la séparation institutionnelle entre la gestion de l'infrastructure et l'exercice des activités de transport. Toutefois, lorsque des États membres souhaitent maintenir les structures de holding existantes intégrant le gestionnaire de l'infrastructure, la Commission propose d'introduire des mesures de sauvegarde strictes permettant de protéger l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure assorties d'un processus de vérification par la Commission afin de garantir la mise en place de conditions de concurrence véritablement équitables pour toutes les entreprises ferroviaires.

La directive modifiée définira des règles communes pour l'établissement d'une structure de gouvernance des gestionnaires de l'infrastructure qui permette de traiter toutes les entreprises ferroviaires sur un pied d'égalité et de garantir une participation adéquate des autorités publiques et des usagers des infrastructures à la préparation des décisions les concernant. Les gestionnaires de l'infrastructure devront mettre en place un organe de coordination avec les entreprises ferroviaires, les clients et les autorités publiques, faisant ainsi d'eux des acteurs centraux dans la planification de l'investissement et dans la réalisation des gains d'efficacité. La directive modifiée définira des mesures d'incitation économique et des indicateurs de performance pour mesurer et améliorer l'efficacité des gestionnaires de l'infrastructure et visera enfin à mettre en place un réseau européen des gestionnaires de l'infrastructure pour promouvoir la coopération transfrontalière, en insistant tout particulièrement sur les activités le long des CFF et des lignes de transport international de voyageurs.

3.2 Ouverture du marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs

Il faut améliorer la qualité et l'efficacité des services pour faire en sorte que les voyageurs privilégient le transport ferroviaire et pour favoriser le transfert modal. Il est possible d'améliorer la rentabilité de fonds publics limités.

Les marchés des services de fret ferroviaire sont déjà intégralement ouverts à la concurrence depuis janvier 2007²⁵ et ceux des services de transport international de voyageurs le sont depuis le 1^{er} janvier 2010²⁶. Malgré cela, les marchés nationaux des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs restent largement fermés à la concurrence et sont les bastions de monopoles nationaux²⁷.

Pour garantir des services de qualité élevée et intégrés ayant davantage de retombées sociales et moins d'impacts externes que les autres modes, il faudra continuer à assurer une grande partie des services ferroviaires dans toute l'UE (66 % des voyageurs-kilomètres) dans le cadre de contrats de service public définis et financés par les autorités nationales (États membres), régionales ou locales.

Étant donné que la plupart des services nationaux font l'objet de CSP, se contenter d'autoriser le libre accès pour faire tomber la barrière légale n'aurait qu'une incidence assez limitée. La question de la concurrence sur les marchés nationaux devrait donc être traitée selon deux axes: concurrence «sur le marché» pour les services pouvant être fournis grâce au libre accès et concurrence «pour le marché» pour permettre l'attribution transparente et à moindre coût des CSP, comme cela se fait déjà actuellement dans certains États membres.

²⁵ Directive 2004/51/CE modifiant la directive 91/440/CEE.

²⁶ Directive 2007/58/CE modifiant la directive 91/440/CEE.

²⁷ Le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et l'Italie ont ouvert leur marché national de manière unilatérale.

Les règles existantes accordent aux autorités compétentes un pouvoir étendu pour l'attribution directe d'un CSP dans le domaine du transport ferroviaire, sans procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence (laquelle est généralement requise pour l'attribution d'un CSP dans d'autres modes de transport public)²⁸. Les CSP attribués directement représentent 42 % de l'ensemble des voyageurs-kilomètres dans l'UE²⁹ et contribuent ainsi au fait que, dans 16 des 25 États membres dotés de réseaux ferroviaires, la part de marché de l'entreprise ferroviaire historique est supérieure à 90 %³⁰.

Les informations recueillies sur la concurrence en matière de CSP en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas montrent que la mise en concurrence permet aux autorités compétentes de réaliser des économies qui vont parfois jusqu'à 20 à 30 %³¹ et qui peuvent être réinvesties dans l'amélioration des services ou être utilisées à d'autres fins. L'expérience sur d'autres marchés libéralisés comme la Suède et le Royaume-Uni a montré que la qualité et la disponibilité des services avaient été améliorées, la satisfaction des voyageurs ayant augmenté année après année et le nombre de voyageurs ayant connu une progression de plus de 50 % sur une période de dix ans. L'amélioration des services profiterait clairement aux voyageurs et engendrerait des économies d'environ 30 à 40 milliards d'euros pour les contribuables³².

Les parties intéressées signalent que l'accès au matériel roulant (trains) constitue un obstacle majeur pour les nouveaux arrivants. Dans au moins huit États membres, les entreprises ferroviaires historiques continuent de posséder la plus grande partie du matériel roulant et elles ne peuvent ou ne veulent pas le rendre disponible à des conditions commerciales avantageuses. En Autriche, par exemple, plusieurs nouveaux arrivants se sont plaints auprès de l'organisme de contrôle national Schienen-Control de la stratégie adoptée par ÖBB, qui consiste à mettre à la casse le matériel roulant inutile ou à le vendre exclusivement à des entreprises ferroviaires exploitant des services en dehors de l'Autriche, à condition qu'elles ne le revendent pas à des nouveaux arrivants autrichiens.

Dans le cadre des systèmes obligatoires de billetterie gérés par les entreprises ferroviaires nationales historiques (comme, par exemple, en Allemagne et en République tchèque), des commissions pouvant aller jusqu'à 25 % sont prélevées sur l'ensemble des ventes de billets. Les effets discriminatoires de cette pratique découragent toute nouvelle entrée sur le marché. Dans certains États membres, les nouveaux arrivants doivent attendre jusqu'à deux ans avant d'être remboursés alors que dans d'autres États membres, le paiement est effectué dans un délai de huit jours et la commission prélevée n'est que de 1,5 %³³.

Pour supprimer les obstacles juridiques, la Commission propose, par l'intermédiaire de la modification de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen, d'ouvrir le marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs et de prévoir la possibilité de limiter l'accès lorsque l'équilibre économique d'un CSP est compromis.

En modifiant le règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route³⁴, la Commission vise à introduire une obligation de mise en concurrence pour les contrats de service public à partir de décembre 2019. Le champ d'application de ces contrats et les obligations de service public (OSP) sous-jacentes doivent être définis dans le

²⁸ Règlement (CE) n° 1370/2007.

²⁹ Analyse d'impact sur l'ouverture du marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs.

³⁰ La part de marché est inférieure à 50 % uniquement au Royaume-Uni, en Suède et en Estonie.

³¹ Analyse d'impact sur les marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs.

³² Rapport SDG.

³³ Analyse d'impact sur les marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs.

³⁴ Règlement (CE) n° 1370/2007 abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

respect de critères fondés sur les principes généraux du traité. Afin d'éviter qu'un champ d'application territorial trop large ne soit conféré aux contrats pour créer des marchés exclusifs, la Commission propose une définition souple du volume de contrats maximal. L'existence d'un seuil minimal en dessous duquel les contrats peuvent être attribués directement permettra aux autorités compétentes d'éviter l'organisation d'une procédure d'appel d'offres, si les économies escomptées en matière de financements publics ne dépassent pas les coûts d'adjudication. Après l'adoption de ce paquet législatif, les contrats attribués directement ne pourront pas se prolonger au-delà du 31 décembre 2022.

Pour que les États membres et les pouvoirs adjudicateurs régionaux/locaux établissent des CSP de manière cohérente, intégrée et efficiente, les dispositions proposées contiennent l'obligation, pour les autorités compétentes, d'élaborer des plans pour le transport public définissant des objectifs en matière de politique de transport public de voyageurs et les caractéristiques de performance générales de l'offre et de services de transport public de voyageurs. Ces plans devraient être élaborés conformément aux exigences contenues dans les plans d'action en faveur de la mobilité urbaine³⁵. Toute charge administrative supplémentaire liée aux procédures d'appels d'offres et pesant sur les autorités publiques sera normalement compensée par les économies escomptées sur les subventions. Afin de garantir la plus grande transparence, les autorités compétentes seront tenues de communiquer certaines données opérationnelles, techniques et financières à tous les soumissionnaires potentiels à un CSP, de manière à ce qu'ils puissent préparer leur offre en connaissance de cause. Cela permettra de renforcer la concurrence et d'obtenir des retombées positives pour les particuliers.

Afin de maintenir les effets de réseau, les États membres, les autorités compétentes et les entreprises ferroviaires seront encouragés à mettre en place, à l'échelon national, des systèmes de billetterie intégrée qui devront respecter des exigences de non-discrimination.

Dans les États membres où il n'existe pas de marché performant de la location de matériel roulant ferroviaire, les autorités compétentes seront tenues de prendre les mesures qui s'imposent pour garantir un accès non discriminatoire au matériel roulant adéquat afin d'assurer un potentiel de concurrence élevé du marché pour les CSP.

En résumé, ces propositions favoriseront le transfert modal du transport routier et du transport aérien vers le transport ferroviaire, donneront lieu à une meilleure rentabilité des financements publics utilisés et permettront d'achever le processus d'ouverture du marché comme c'est déjà le cas pour le marché du transport de marchandises, le marché du transport international de voyageurs et d'autres marchés de transport.

3.3 Interopérabilité et sécurité

Sur le plan statistique, le transport ferroviaire est bien plus sûr par voyageur-kilomètre que le transport routier (en 2010, le nombre de victimes d'accidents mortels dans le transport ferroviaire était de 62 contre 31 000 décès sur les routes de l'UE³⁶) et n'a cessé de s'améliorer ces dix dernières années. Le transfert modal devrait donc permettre d'augmenter les gains sur le plan de la sécurité.

Le système actuel de normes techniques et d'agrément est très sûr mais il est fragmenté entre l'Agence ferroviaire européenne (AFE) et les autorités nationales, entraînant ainsi des coûts administratifs excessifs et des entraves à l'accès au marché, surtout pour les nouveaux arrivants et les constructeurs de véhicules ferroviaires. En particulier, les règles nationales techniques et de sécurité cohabitent avec les spécifications techniques d'interopérabilité (STI)

³⁵ COM(2009) 490 final.

³⁶ Données Eurostat.

de l'UE, et sont ainsi la source de difficultés inutiles pour les entreprises ferroviaires. Selon les estimations de l'AFE, il existe actuellement plus de 11 000 règles de ce type dans l'UE³⁷.

Les procédures d'autorisation des nouveaux véhicules ferroviaires peuvent durer jusqu'à deux ans et coûter jusqu'à 6 millions d'euros, tandis que les procédures d'autorisation des aéronefs sont bien plus courtes et moins coûteuses. Les chiffres disponibles auprès des parties intéressées laissent supposer que les coûts liés aux procédures d'autorisation représentent jusqu'à 10 % des coûts des locomotives par pays, de sorte que les coûts de la procédure d'autorisation des véhicules destinés à être utilisés au maximum dans trois États membres peuvent atteindre 30 % du prix d'acquisition.

Par ailleurs, pour obtenir un certificat de sécurité, les entreprises ferroviaires sont tenues de payer les agences nationales de sécurité (ANS). Dans certains cas, il s'est avéré que le montant à la charge des entreprises ferroviaires représentait l'équivalent de deux hommes-années et pouvait atteindre jusqu'à 70 000 euros en coûts administratifs et de conseil³⁸. Il est apparu que la charge administrative excessive liée aux procédures d'entrée sur le marché touchait particulièrement les nouvelles entreprises ferroviaires, cette catégorie d'opérateurs étant plus vulnérable à la complexité des procédures et aux retards qu'elles subissent en raison de leurs ressources humaines et financières limitées.

Il existe des divergences marquées dans la manière dont les ANS mènent les procédures d'autorisation des véhicules et de certification en matière de sécurité, et certaines ANS contournent de manière systématique les périodes fixées pour la délivrance de certificats et d'autorisations en demandant que des documents complémentaires soient fournis et que des essais supplémentaires soient réalisés.

Pour exploiter le potentiel du marché unique, il faut parvenir à un degré plus élevé d'harmonisation à l'échelle de l'UE, c'est pourquoi la Commission propose de procéder à une révision du règlement instituant l'Agence ferroviaire européenne afin de transférer à celle-ci des compétences pour la délivrance des autorisations de mise sur le marché des véhicules et pour la certification en matière de sécurité des entreprises ferroviaires. En vertu de cette révision, la responsabilité juridique serait conférée à l'AFE, qui travaillerait en étroite coopération avec les ANS compétentes. Parallèlement, l'AFE jouerait un rôle accru dans la supervision des règles nationales et la surveillance des ANS, ainsi que dans la facilitation du déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS). Il sera tenu compte des modifications proposées concernant les compétences de l'AFE lors de la modification des directives sur l'interopérabilité et la sécurité ferroviaires, permettant ainsi de clarifier et de simplifier les dispositions existantes, de consolider les modifications précédentes et de mettre à jour la législation. Parallèlement à ces modifications, la structure de gouvernance et les méthodes internes de fonctionnement de l'AFE seront améliorées et alignées sur la déclaration commune et l'approche commune sur les agences décentralisées de l'UE, lesquelles ont été récemment adoptées³⁹.

Ces propositions ont pour objectif de réduire de 20 % les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et de réduire de 20 % le coût et la durée de la procédure d'autorisation du matériel roulant. Cela devrait entraîner des économies de 500 millions

³⁷ Analyse d'impact sur l'interopérabilité et la sécurité.

³⁸ Analyse d'impact sur l'interopérabilité et la sécurité.

³⁹ Conseil de l'UE (2012) 11450/12.

d'euros sur cinq ans⁴⁰ et contribuer au renforcement de l'avantage compétitif du secteur ferroviaire européen et de sa position prééminente sur les marchés mondiaux.

3.4 Dimension sociale

Ces dix prochaines années, le secteur ferroviaire devra faire face simultanément au défi du vieillissement de la population active et aux effets d'efficacité dus à l'ouverture du marché. Près de 30 % de l'ensemble des travailleurs du secteur ferroviaire partiront à la retraite dans les dix prochaines années⁴¹, ce qui entraînera une pénurie d'effectifs dans ce secteur, alors que, parallèlement, il pourra s'avérer nécessaire de restructurer plusieurs entreprises ferroviaires pour améliorer la productivité et l'efficacité. La séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires nécessitera du personnel supplémentaire pour accomplir les tâches complémentaires à court terme. Il importe de permettre au secteur ferroviaire de mieux se mettre en valeur en tant qu'employeur et d'attirer le personnel nécessaire pour exécuter des tâches innovantes et nécessitant des qualifications élevées, tout en assurant un niveau adéquat de rémunération.

Afin que les travailleurs jouissent de garanties suffisantes après l'ouverture du marché, la législation existante telle que la directive relative au transfert d'entreprises⁴² définit les conditions pour le transfert obligatoire de personnel lors de l'attribution d'un CSP et du transfert d'actifs tels que du matériel roulant à une autre entreprise ferroviaire. Le règlement sur les OSP permet quant à lui aux autorités compétentes d'exiger le transfert de personnel⁴³ et/ou d'établir des normes et des critères lorsqu'un CSP est attribué à une autre entreprise ferroviaire. L'incidence du libre accès sera probablement assez progressive: les nouveaux arrivants donneront un élan à la croissance et favoriseront les chances sur le marché du travail.

Les entreprises ferroviaires européennes peuvent participer aux travaux du comité de dialogue sectoriel (dialogue social pour le secteur ferroviaire) par l'intermédiaire de leurs organisations européennes de partenaires sociaux.

L'offre de services de transport efficaces et concurrentiels dépend de la disponibilité d'effectifs qualifiés et très motivés dans ce secteur. Des progrès optimaux en faveur d'un système de transport durable ont peu de chances d'être accomplis si l'on n'aborde pas la question de la qualité des emplois. La mise en concurrence, quand elle existe, n'a pas entraîné de diminution des salaires dans le secteur ferroviaire⁴⁴. Des exemples tirés de marchés ouverts démontrent que les nouveaux arrivants offrent des conditions salariales intéressantes pour être certains d'attirer les meilleurs travailleurs et renforcer leurs services. Comme le montre l'expérience d'États membres dont les marchés ferroviaires nationaux sont déjà pleinement ouverts (Royaume-Uni et Suède, par exemple)⁴⁵, l'ouverture des marchés ne devrait pas se traduire par une diminution des taux d'emploi. En réalité, ceux-ci ont baissé plus rapidement dans des pays dont les marchés étaient fermés. Une amélioration de la productivité et de l'attractivité du transport ferroviaire entraînera une plus forte demande et des investissements (dans du nouveau matériel roulant, par exemple), qui devraient avoir des retombées positives sur les travailleurs.

⁴⁰ Analyse d'impact sur l'interopérabilité et la sécurité.

⁴¹ Analyse d'impact sur les marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs.

⁴² Directive 2001/23/CE.

⁴³ Au-delà de l'application de la directive 2001/23/CE.

⁴⁴ Analyse d'impact sur les marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs.

⁴⁵ Analyse d'impact sur les marchés nationaux du transport ferroviaire de voyageurs.

4. LE QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE

Le quatrième paquet ferroviaire contient des propositions législatives visant à modifier les actes suivants:

- la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte);
- le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route;
- le règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne;
- la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires;
- la directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté, et à abroger le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil du 26 juin 1969 relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer.

5. NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE STRATÉGIQUE INTÉGRÉE

Le manque d'efficacité et de qualité de certains services ferroviaires s'explique principalement par la faiblesse de la concurrence, par les distorsions de marché qui subsistent et par des structures insatisfaisantes. Le quatrième paquet ferroviaire, dont l'approche est globale, aborde des éléments tels que la longueur et le coût élevé des procédures, les entraves à l'accès pour les nouveaux arrivants et la différence des règles d'accès au marché selon les États membres.

Les initiatives présentées dans le paquet se renforcent mutuellement: elles contribuent toutes à rendre le secteur plus efficace et soucieux des attentes des clients et à renforcer l'attrait relatif du secteur ferroviaire par rapport aux autres modes de transport. Toutes les mesures facilitent l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Ce sont les effets combinés des initiatives individuelles qui permettront de réaliser les synergies. Pour garantir l'efficacité de l'ouverture juridique de marché, il faut veiller à ce que certaines «conditions-cadres» soient en place et porteuses d'effets: accès non discriminatoire à l'infrastructure, à du matériel roulant adéquat, aux gares ou à l'attribution des sillons horaires, y compris la gestion du trafic. Pour assurer le succès de l'ouverture du marché, il faut préserver les avantages des effets de réseau. Certaines de ces conditions-cadres seront établies par l'intermédiaire des initiatives relatives à l'ouverture du marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs, et d'autres le seront par l'intermédiaire de la proposition relative à l'amélioration de la gestion des infrastructures. En ce qui concerne la réduction des entraves à l'accès au marché pour les nouveaux arrivants, des synergies devraient être créées grâce à la réduction des discriminations en matière d'accès à l'infrastructure et à la mise en place de procédures simplifiées pour la délivrance des certificats de sécurité pour les entreprises ferroviaires et des autorisations de mise sur le marché des véhicules.

Ces modifications permettront d'intensifier la concurrence, de garantir une transparence financière totale et de supprimer tout risque de financements croisés entre les gestionnaires de l'infrastructure (souvent financés par des fonds publics) et la fourniture de services ferroviaires par les entreprises ferroviaires. Elles devraient donner lieu à des conditions de

financement équitables et diminuer les risques de conflits d'intérêts. L'accès équitable au marché et la multiplication des opérateurs généreront, à terme, de nouvelles activités et un surcroît de trafic. L'intensification de la pression concurrentielle et la spécialisation des acteurs du marché auront également une incidence positive sur la productivité et l'efficacité et entraîneront un accroissement des investissements dans les infrastructures de transport ferroviaire.

La combinaison du «libre accès» et des procédures d'appel d'offres avec mise en concurrence pour les CSP permettra de progresser vers l'ouverture du marché, telle qu'elle a déjà été réalisée pour le marché du transport de marchandises et celui du transport international de voyageurs. En ce qui concerne le marché du transport de marchandises plus mature, des éléments prouvent que cette ouverture a permis d'accroître la part de marché du transport ferroviaire. La proposition constitue une étape clé dans la création d'un espace ferroviaire unique européen.

Une concurrence accrue devrait renforcer l'attrait du transport ferroviaire et encourager le secteur à mieux répondre aux besoins des clients, permettant ainsi aux opérateurs de transport ferroviaire de concurrencer d'autres modes de transport. Les services de transport ferroviaire de voyageurs à grande vitesse rendront le transport ferroviaire plus compétitif par rapport au transport aérien, et le transport ferroviaire de marchandises augmentera sa part de marché et contribuera à la réalisation des objectifs fixés en matière de changement climatique.

L'accroissement de l'activité ferroviaire augmentera la demande de travailleurs qualifiés au sein des entreprises ferroviaires et des exploitants ferroviaires qui fournissent des installations de service, ainsi que la demande de matériel roulant, créant ainsi de nouveaux emplois dans le secteur de la construction ferroviaire.

Une plus grande efficacité des procédures de certification en matière de sécurité et d'autorisation des véhicules, l'octroi et la reconnaissance des certificats de sécurité et des autorisations des véhicules sur une base non discriminatoire dans toute l'UE et une plus grande cohérence des cadres juridiques nationaux permettront de réduire et de mieux adapter les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires.

Le quatrième paquet ferroviaire garantit une approche intégrée qui créera des conditions propices à la croissance de l'ensemble du trafic ferroviaire, permettant ainsi au secteur d'augmenter sa part de marché à mesure qu'il améliorera sa fiabilité et son efficacité. Ce paquet prévoit l'amélioration des services et permettra au secteur ferroviaire de réaliser pleinement son potentiel sous-exploité de manière à devenir une alternative de transport véritable et attractive.

Le quatrième paquet ferroviaire contient également les documents suivants:

- rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la voie de l'interopérabilité du système ferroviaire;
- rapport de la Commission sur le profil et les tâches des autres personnels de bord des trains;
- rapport de la Commission sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE portant sur l'ouverture du marché du transport ferroviaire international de voyageurs;
- document de travail des services de la Commission relatif à l'analyse de l'impact de la révision du règlement instituant l'Agence ferroviaire européenne;

- document de travail des services de la Commission relatif à l'analyse de l'impact de l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer;
- document de travail des services de la Commission relatif à l'analyse de l'impact de la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen.