

---

# Le quatrième paquet ferroviaire

---

Un pas de plus vers la  
création d'un espace  
ferroviaire unique européen

---



## ANALYSE APPROFONDIE

---

Cette publication a pour but de présenter le contenu et les objectifs du quatrième paquet ferroviaire, dans le cadre de la politique ferroviaire actuelle de l'Union européenne. Elle présente les positions des colégislateurs durant le processus législatif en cours, ainsi que les différents points de vue et réactions des parties intéressées.

PE 579.088

ISBN 978-92-823-8875-4

doi:10.2861/280148

QA-02-16-235-FR-N

Manuscrit original en anglais achevé en mars 2016.

Traduction achevée en mai 2016.

Graphiques (à l'exception du graphique 4) de Christian Dietrich.

## **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2016.

Crédits photo: © Marco2811 / Fotolia.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## RÉSUMÉ

Les chemins de fer ont été le premier moyen de transport moderne et le réseau ferroviaire s'est développé considérablement dans l'Union européenne au fil du temps. Malgré cette expansion, au cours de la période 1995-2013, la part modale du transport ferroviaire de marchandises a diminué, tandis que celle du transport de voyageurs s'est maintenue, de manière assez constante, à près de 6 %. Ce constat s'explique, entre autres facteurs, par la hausse du parc automobile et par la croissance de l'aviation commerciale. Aujourd'hui, le secteur ferroviaire fait face à de nombreuses difficultés: coûts de développement et d'exploitation élevés, forte dépendance des fonds publics, obstacles administratifs et techniques, hétérogénéité des structures de gouvernance et différences d'approche de la libéralisation des marchés ferroviaires. La Commission européenne a présenté une série de mesures visant à inverser le déclin de l'utilisation du rail observé depuis la fin des années 1980. Plusieurs objectifs ont été atteints: la séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires afin de garantir leur indépendance mutuelle, l'établissement d'organismes de contrôle indépendants, et l'harmonisation des règles techniques et de sécurité nationales par la création d'une Agence ferroviaire européenne (AFE). Par ailleurs, les services ferroviaires ont été entièrement libéralisés, à partir de 2007 pour le transport de marchandises et à partir de 2010 pour le transport international de voyageurs.

Malgré ces améliorations, le secteur reste entravé par de nombreux obstacles, notamment la présence de différents systèmes de gouvernance nationaux en raison de la transposition incomplète ou hétérogène du droit de l'Union, donnant parfois lieu à une discrimination à l'égard des nouvelles entreprises ferroviaires, la domination ou le monopole des entreprises historiques dans de nombreux États membres, et la double gestion, contraignante et coûteuse, des normes techniques et de sécurité entre l'AFE et les autorités nationales. Pour remédier à cette situation et améliorer la compétitivité des services ferroviaires de l'Union, la Commission a présenté, en janvier 2013, six propositions législatives, communément connues sous le nom de «quatrième paquet ferroviaire». Les propositions relatives à la sécurité et la compatibilité technique (interopérabilité) font partie du pilier technique, et visent à renforcer les compétences de l'AFE et à améliorer sa gouvernance, ainsi qu'à simplifier et à accélérer les procédures administratives pour les nouveaux opérateurs. Les nouvelles mesures relatives à la libéralisation du rail et à la structure de gouvernance, connues sous le nom de «pilier marché», visent à renforcer l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure et à accorder progressivement à l'ensemble des opérateurs les droits d'accès aux services nationaux de transport de voyageurs, par l'ouverture à la concurrence des services commerciaux ou par la participation à des procédures de mise en concurrence (marchés publics) pour l'attribution des contrats de service public (CSP). Le quatrième paquet ferroviaire aborde également les conséquences sociales de la libéralisation du rail, en vue d'éviter un «nivellement par le bas».

Initié en 2013, le processus législatif est toujours en cours. Si le pilier technique n'a pas posé de sérieuses difficultés, la recherche d'un accord sur la libéralisation des services de transport de voyageurs, l'établissement d'un modèle de gouvernance et l'attribution des CSP s'est avérée plus compliquée. Au sein du Parlement européen, la position initiale de la commission des transports et du tourisme (TRAN) a été modifiée par plusieurs amendements en plénière. Par exemple, les États membres auraient le choix entre les procédures de mise en concurrence et l'attribution directe des CSP. Les négociations interinstitutionnelles ont commencé en octobre 2014, le Conseil ayant conclu un accord

sur le pilier technique en juin 2014. Les débats sur le pilier marché se sont poursuivis au cours des présidences ultérieures, une approche générale ayant été adoptée à l'unanimité en octobre 2015. Bien que l'esprit des propositions initiales de la Commission soit toujours perceptible, des dérogations ont été prévues à la suite de la pression exercée par certains États membres et parties intéressées. La présidence néerlandaise entend parvenir à un accord sur ce dossier afin que le Parlement puisse procéder au vote lors du premier semestre de 2016. Une fois adopté, le quatrième paquet ferroviaire apportera une contribution décisive à la création d'un espace ferroviaire unique européen.

## TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction .....	4
1.1. Les chemins de fer européens.....	4
1.2. Difficultés rencontrées par les chemins de fer européens .....	5
2. La politique ferroviaire de l'Union européenne .....	7
2.1. Établissement initial et principales réalisations .....	7
3. Évaluation du cadre ferroviaire: un quatrième paquet ferroviaire est-il nécessaire? .....	12
3.1. Une structure de gouvernance à améliorer .....	12
3.1.1. Trois systèmes de gouvernance distincts.....	12
3.1.2. Possibilité de pratiques anticoncurrentielles.....	13
3.1.3. Lacunes dans l'application de la législation ferroviaire.....	14
3.2. Libéralisation insuffisante des marchés ferroviaires.....	15
3.2.1 Les opérateurs historiques dominant toujours.....	15
3.2.2 Une carte inégale de la libéralisation du rail.....	16
3.3. Une multitude de règles techniques .....	18
4. Le quatrième paquet ferroviaire .....	19
4.1. Interopérabilité et sécurité: le pilier technique .....	19
4.2. Le pilier marché .....	20
4.2.1. La structure de gouvernance.....	20
4.2.2. Libéralisation complète des marchés des services nationaux de transport de voyageurs .....	21
4.3. Conséquences sociales .....	22
4.4. Positions et réactions initiales.....	24
5. Le processus législatif .....	26
5.1. La procédure législative et les débats politiques .....	26
5.1.1 Position du Parlement européen .....	26
5.1.2 Réactions au vote du Parlement européen.....	27
5.1.3 Débats et position du Conseil sur le pilier technique .....	27
5.1.4 Débats et position du Conseil sur le pilier marché .....	28
5.1.5 Réactions au vote du Conseil sur le pilier marché .....	30
6. Perspectives.....	30
7. Références principales.....	33

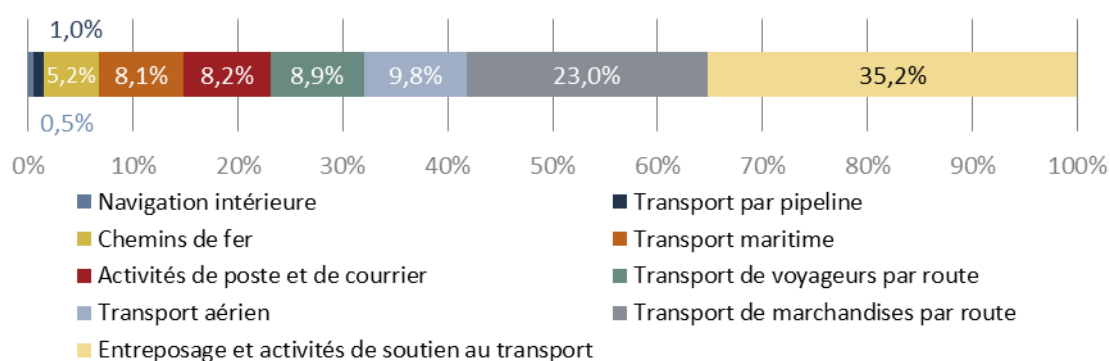
## 1. Introduction

### 1.1. Les chemins de fer européens

Emblème de la révolution industrielle, les chemins de fer européens ont été le premier moyen de transport moderne. Ils se sont développés considérablement au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et des premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, 26 des 28 États membres de l'Union<sup>1</sup> disposent d'un secteur ferroviaire bien développé. En 2012, le réseau ferroviaire européen s'étendait sur plus de 215 000 km<sup>2</sup>.

En 2012, le secteur ferroviaire a contribué à hauteur de 71 milliards d'euros au chiffre d'affaires total des activités de transport dans l'Union, lequel s'élevait à 1 360 milliards d'euros, soit un peu moins de 10 % du PIB de l'Union (13 920 milliards d'euros en 2014)<sup>3</sup>.

**Graphique 1 – Chiffre d'affaires par mode de transport\* en millions d'euros (2012)**



\* Les données se rapportent aux activités de transport et d'entreposage.

Le transport de voyageurs par route inclut tous les modes de transport terrestre urbains et suburbains (autobus, tramway, trolleybus, métro souterrain ou aérien).

Source des données: Commission européenne – «EU transport in figures, [Statistical pocketbook 2015](#)».

En 2012, 804 entreprises opéraient dans le secteur ferroviaire européen et employaient quelque 577 000 personnes.

La performance globale du réseau ferroviaire, exprimée en voyageurs-kilomètres (vkm)<sup>4</sup>, n'a cessé de s'améliorer au fil du temps. Entre 1995 et 2013, elle s'est accrue de plus de 20 %, passant de 350,3 milliards de vkm à 424,2 milliards de vkm. Compte tenu de l'évolution rapide de la longueur du réseau, cette tendance a été encore plus spectaculaire dans le secteur ferroviaire à grande vitesse: 15,23 milliards de vkm en 1990, 58,8 milliards de vkm en 2000, et jusqu'à 111,67 milliards de vkm en 2013.

<sup>1</sup> Chypre et Malte ne possèdent pas de réseau ferroviaire.

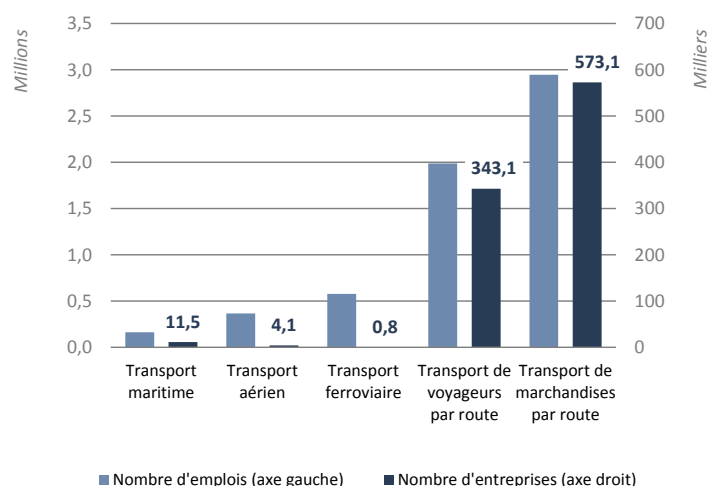
<sup>2</sup> Commission européenne: «EU transport in figures – [Statistical pocketbook 2015](#)», p. 78.

<sup>3</sup> [Eurostat](#): produit intérieur brut aux prix courants du marché (2012-2014).

<sup>4</sup> Vkm: voyageur-kilomètre est une unité de mesure représentant le transport d'un voyageur par un moyen de transport déterminé sur une distance d'un kilomètre.

Ces chiffres ne peuvent toutefois masquer la lente augmentation de la part modale du rail<sup>5</sup> en raison, entre autres, de l'évolution rapide et du succès des autres modes de transport, en particulier les véhicules automobiles et l'aviation commerciale. Par exemple, lorsque l'on compare les chiffres de 1995 à ceux de 2013, la part modale du rail dans l'Union était constante et s'élevait respectivement à 6,5 % et à 6,6 % de l'ensemble des modes de transport de voyageurs. En comparaison, la part modale des véhicules particuliers s'élevait à un peu plus de 72 %, et celle du transport aérien à 9 % en 2013. En ce qui concerne le transport de marchandises au cours de la même période, la part modale du rail a baissé de 13,6 % à 11,7 %, tandis que celle du transport par route est passée de 45,3 % à 49,4 %<sup>6</sup>.

**Graphique 2 – Nombre d'emplois et d'entreprises par mode de transport (2012)**



Source des données: Commission européenne – « EU transport in figures, [Statistical pocketbook 2015](#) ».

## 1.2. Difficultés rencontrées par les chemins de fer européens

Les chemins de fer européens font face à de nombreuses difficultés. Tout d'abord, les chemins de fer occasionnent des coûts élevés en matière de planification, de développement de l'infrastructure, de fabrication et de renouvellement du matériel roulant, ainsi que de conception et de production de systèmes de gestion du trafic et de signalisation. Compte tenu de ses besoins en capital, le secteur ferroviaire dépend fortement du financement public qui, depuis la crise économique et financière de 2008, est devenu insuffisant. Par ailleurs, les États membres, en raison de leur histoire et de leur développement économique, ont des points de départ différents. À titre d'exemple, le matériel roulant ferroviaire est coûteux, et dans certains pays d'Europe centrale et orientale dans lesquels le secteur a souffert d'un manque d'investissements, l'âge moyen du matériel roulant est de 30 ans, comparé à 15 ans au Royaume-Uni<sup>7</sup>. La gestion du secteur ferroviaire européen est assez complexe et coûteuse. Ses coûts irrécupérables, qui par définition ont déjà été engagés et ne peuvent pas être récupérés, sont considérables. Les entreprises ferroviaires jouent un rôle essentiel dans le transport, plus particulièrement aux niveaux régional et local, où la part globale s'élevait à 49 % en 2013<sup>8</sup>. En revanche, les services locaux et suburbains, qui nécessitent un nombre élevé de gares et des activités ferroviaires plus intenses, sont logiquement plus coûteux.

<sup>5</sup> Part modale: part de chaque mode de transport (trains, véhicules particuliers, autobus et autocars) dans le transport total de voyageurs, exprimée en voyageur-kilomètre.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, [Statistical pocketbook 2015](#), p. 37.

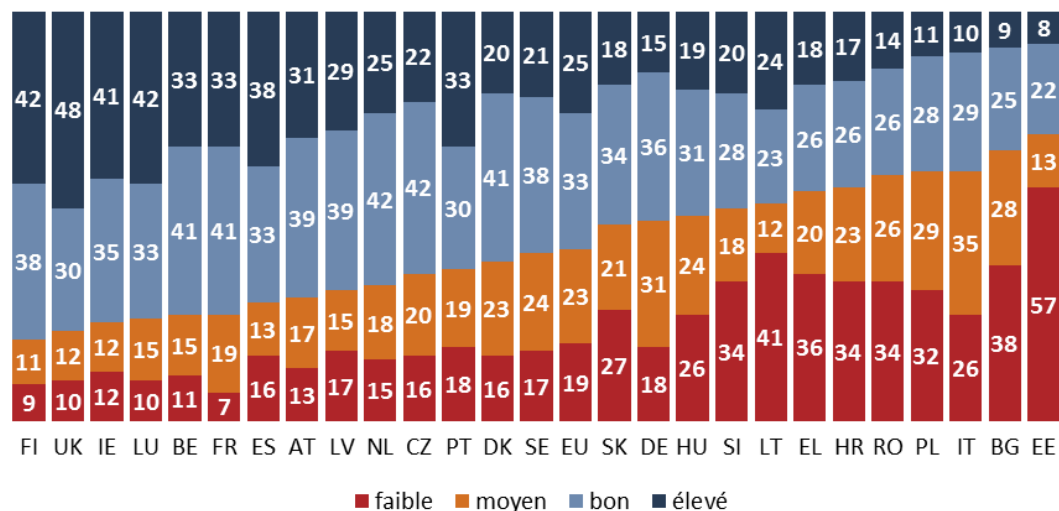
<sup>7</sup> H. Dyrhaug, «EU Railway Policy-Making on track?», Palgrave Macmillan, 2013, p. 103.

<sup>8</sup> Commission européenne: analyse d'impact, document de travail des services de la Commission, COM(2013) 10 final, [Partie 1](#), p. 11.

À de rares exceptions près, le secteur ferroviaire se caractérise par la position dominante des entreprises historiques, qui sont parfois soutenues par leurs gouvernements. Cela s'explique par les liens historiquement forts entre l'État, le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et l'entreprise ferroviaire. Par ailleurs, les entreprises ferroviaires historiques possèdent des atouts importants, étant donné qu'elles sont souvent bien dotées en capital humain et financier. Elles risquent dès lors de s'opposer à toute réforme et concurrence plus ouverte, en raison d'une éventuelle opposition des entreprises concernées ou de pressions des syndicats ou des acteurs politiques nationaux. Compte tenu de l'hétérogénéité des structures de gouvernance ferroviaire et de leur libéralisation, les services ferroviaires offrent des possibilités imparfaites aux concurrents.

D'autres difficultés se posent également. En sus des contraintes administratives, des obstacles techniques et des lacunes réglementaires, la fragmentation du secteur ferroviaire européen entrave son développement. Les marchés ferroviaires nationaux diffèrent considérablement en taille et en demande. Dans certaines régions, le rail reste peu attractif. D'après un tableau de bord des consommateurs publié en 2014<sup>9</sup>, les services ferroviaires sont perçus comme peu performants, malgré certaines améliorations observées depuis 2011. En 2013, ils arrivaient en 25<sup>e</sup> position sur une liste de 31 marchés de services et affichaient un nombre relativement élevé de problèmes. Un sondage Eurobaromètre, réalisé en 2013, sur la satisfaction des Européens vis-à-vis des services ferroviaires<sup>10</sup> indique toutefois un degré de satisfaction relativement élevé des consommateurs. Sur la base d'un indice agrégé de satisfaction, qui tient compte de diverses gares ferroviaires et de divers services de voyage dans leur pays d'origine, 58 % des répondants européens avaient une opinion positive (25 % étaient très satisfaits et 33 % étaient satisfaits)<sup>11</sup>.

**Graphique 3 – Indice de satisfaction concernant les gares et les voyages ferroviaires (%)**



Source des données: Commission européenne: «[Flash Eurobarometer 382a](#), Europeans' satisfaction with rail services», 2013.

<sup>9</sup> Commission européenne: [Le tableau de bord des marchés de consommation](#), 2014, pp. 24-25.

<sup>10</sup> Commission européenne: «[Flash Eurobarometer 382a](#) – Europeans' satisfaction with rail services», 2013, pp. 93-94.

<sup>11</sup> Pour l'Estonie, l'indice de satisfaction était entaché par un nombre important de répondants qui trouvaient difficile d'exprimer leur avis.



Dans le Livre blanc sur les transports<sup>12</sup> qu'elle a adopté en 2011, la Commission européenne a présenté un large éventail d'objectifs, dont certains concernent le rail: pour le transport de marchandises par route sur des distances supérieures à 300 km, faire passer 30 % du fret vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement, tels que le chemin de fer ou la navigation, d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050, faire en sorte que la majeure partie du transport de voyageurs à moyenne distance s'effectue par train d'ici à 2050 et tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse actuel d'ici à 2030.

La Commission entend concrétiser ces objectifs, dans l'optique de créer un système de transport compétitif. Ce dernier devra faire face à une augmentation importante du trafic, estimée à 80 % pour le fret et à 51 % pour le transport de voyageurs d'ici à 2050<sup>13</sup>, à une diminution de la dépendance au pétrole, mais également à des préoccupations en matière de décarbonisation. Pour l'ensemble de ces objectifs, le rail devra contribuer à la réalisation de gains importants en efficacité. L'augmentation prévue du trafic aura également une incidence directe sur les exigences au niveau de l'infrastructure ferroviaire et des systèmes d'exploitation, ainsi que sur les développements technologiques. Enfin, le financement de l'infrastructure et du matériel roulant continuera de revêtir une importance cruciale.

## 2. La politique ferroviaire de l'Union européenne

### 2.1. Établissement initial et principales réalisations

Le déclin de la part du rail, en particulier pour le transport de marchandises (20 % en 1970 et 11,7 % en 2013), a incité la Commission européenne à réagir et à présenter de nouvelles propositions. Comme certains observateurs le soulignent, le soutien de la Commission pour ce secteur a été dicté dès le début par le potentiel de croissance, de compétitivité et de contribution à la protection de l'environnement du transport ferroviaire<sup>14</sup>.

Après la publication en 1985 du Livre blanc<sup>15</sup> établissant des lignes directrices pour une politique européenne commune des transports, la Commission a présenté une série de mesures visant la création progressive d'un espace ferroviaire intégré au niveau européen. Son objectif général était de revitaliser le secteur et d'offrir des services ferroviaires de meilleure qualité. Un examen de la position adoptée en 1996 par la Commission<sup>16</sup> sur le développement du secteur ferroviaire montre que les chemins de fer devaient se concentrer davantage sur les besoins de la clientèle, être plus sûrs et moins chers, nécessiter moins de subventions et être gérés comme une entreprise. Ils devaient permettre une plus grande participation du secteur privé et conserver leur rôle de prestataire d'un service public. Pour réaliser cet objectif, un partenariat approprié

---

<sup>12</sup> Commission européenne: Livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», [COM\(2011\) 144 final](#), p. 9.

<sup>13</sup> Commission européenne: communiqué de presse (Transports 2050, les grands défis; les actions clés), 28 mars 2011, [MEMO 11/197](#).

<sup>14</sup> A. Perier, «Le quatrième paquet ferroviaire: l'impossible libéralisation?», Bruges Political Research Papers, 33/2014, p. 6.

<sup>15</sup> Commission européenne: Livre blanc «L'achèvement du marché intérieur», [COM\(85\) 310 final](#).

<sup>16</sup> Commission européenne: Livre blanc «Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires», [COM\(96\) 421 final](#).

entre la Communauté (à l'époque), les États membres et les opérateurs ferroviaires était jugé nécessaire.

Depuis la fin des années 1980, lorsque la Commission a présenté ses premières propositions de création d'un marché intérieur des services ferroviaires<sup>17</sup>, jusqu'à octobre 2012<sup>18</sup>, qui marque la fin du cycle législatif des trois premières séries de mesures (connues sous le nom de premier, deuxième et troisième paquets ferroviaires) destinées à améliorer les chemins de fer, de nombreux résultats notables ont été obtenus.

#### Les trois premiers paquets ferroviaires en bref

— Le **premier paquet**: proposé en 1998 et adopté en 2001, ce paquet (connu sous le nom de «paquet infrastructure») visait principalement à donner aux entreprises ferroviaires un accès non discriminatoire à l'infrastructure, à ouvrir à la concurrence le marché du transport international de marchandises et à permettre une utilisation efficace de l'infrastructure. Il a établi le principe du libre accès des entreprises ferroviaires de transport de marchandises titulaires d'une licence conformément aux critères communautaires au réseau transeuropéen de fret, dans un premier temps, et à l'ensemble du réseau ensuite.

— Le **deuxième paquet**: présenté en 2002 et adopté en 2004, il était principalement axé sur l'ouverture à la concurrence du marché du fret à partir de 2007, sur la définition d'une approche commune de la sécurité et sur l'établissement d'une Agence ferroviaire européenne (AFE) comme organe de pilotage.

— Le **troisième paquet**: présenté en 2004 et adopté en 2007, il cherchait essentiellement à étendre la libéralisation du marché des services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs en 2010, à renforcer les droits des voyageurs et à introduire une licence européenne pour les conducteurs de train. Il a harmonisé les certificats délivrés aux conducteurs de train au sein de l'Union et a fixé les conditions pour les obligations de service public (OSP) incombant aux entreprises ferroviaires. Il a défini les droits et les obligations des voyageurs ferroviaires<sup>19</sup>, établi des règles relatives aux informations sur la responsabilité des entreprises ferroviaires envers les voyageurs en cas d'accident, et prévu des dispositions spéciales pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite.

— La **refonte du premier paquet ferroviaire**: destinée à simplifier et à consolider la législation existante par une fusion des directives antérieures et de leurs amendements successifs, la refonte<sup>20</sup> du premier paquet a été adoptée en 2012. Concernant les questions liées à la concurrence, elle visait à améliorer la transparence des conditions d'accès au marché ferroviaire par la fourniture d'informations plus détaillées sur l'infrastructure disponible pour les nouvelles entreprises ferroviaires. Concernant la surveillance réglementaire, elle cherchait à renforcer les compétences des organismes nationaux de contrôle ferroviaire. Concernant les questions liées aux investissements, la refonte encourageait les investissements en exigeant l'adoption de stratégies à long terme, selon une approche du financement basé sur la performance, et en incitant le secteur privé à investir dans des technologies plus vertes. Cette législation établissait l'espace ferroviaire unique européen.

Les résultats suivants représentent l'épine dorsale de la politique ferroviaire européenne dans le processus en cours de consolidation d'un marché ferroviaire unique européen:

- **Séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et le fournisseur de services ferroviaires.** Connu sous le nom de «*séparation verticale*», il s'agit de l'un des

<sup>17</sup> Commission européenne: communication sur une politique ferroviaire commune, [COM\(89\) 564 final](#).

<sup>18</sup> [Directive 2012/34/UE](#) établissant un espace ferroviaire unique européen.

<sup>19</sup> [Règlement \(CE\) n° 1371/2007](#) sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

<sup>20</sup> Accord interinstitutionnel du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la [technique de la refonte](#) des actes juridiques.

principaux principes défendus par la Commission pour mettre fin au monopole naturel des entreprises ferroviaires. Ce type de monopole existe sur les marchés qui impliquent des coûts fixes élevés, nécessaires par exemple pour la construction d'une infrastructure à grande échelle, et où un seul fournisseur donne le résultat le plus rentable. Fondé sur la réforme réussie des autres monopoles naturels, tels que les marchés de la téléphonie et de l'électricité, le principe de la séparation verticale vise à garantir l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure de toute entreprise ferroviaire pour exécuter des fonctions essentielles telles que la répartition des capacités ferroviaires ou la tarification de l'infrastructure. Ce principe a été inscrit pour la première fois dans la directive 91/440/CEE du Conseil<sup>21</sup>, qui exigeait une séparation comptable obligatoire entre l'exploitation des services de transport et la gestion de l'infrastructure, la séparation institutionnelle étant facultative. Cela signifiait que les services de transport et de gestion de l'infrastructure pouvaient être fournis par une seule entité juridique, mais que, dans le même temps, les comptes relatifs à ces activités devaient être maintenus séparés pour éviter les possibles transferts de l'aide reçue d'un domaine à l'autre. Ce principe a ensuite été repris dans une version modifiée et inscrit dans le premier paquet ferroviaire<sup>22</sup>, octroyant à toutes les entreprises ferroviaires européennes titulaires d'une licence un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire pour le transport international de marchandises. Était également requise une séparation comptable des services de transport de voyageurs et de marchandises.

- **Ouverture progressive à la concurrence des services ferroviaires.** L'ouverture à la concurrence des différents segments du transport ferroviaire pour offrir des services de meilleure qualité et moins chers dans l'Union a été progressive. Initiée avec le premier paquet ferroviaire, qui établissait un accès ouvert au transport international de marchandises, la libéralisation complète des services de transport ferroviaire de marchandises à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007 a été établie par la directive 2004/51/CE<sup>23</sup>, au titre du deuxième paquet ferroviaire. Les services à accès ouvert sont exploités uniquement sur une base commerciale, de nombreuses entreprises exploitant les mêmes lignes sans franchise ni concession. D'autres propositions visant à étendre la concurrence sur le marché ferroviaire ont été présentées dans le cadre du troisième paquet. Ce dernier a libéralisé complètement le marché des services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>24</sup> et introduit le droit, sous réserve de certaines limitations, de prendre et de déposer des voyageurs dans des gares situées dans un même État membre, connu sous le nom de «cabotage».
- **Facilitation de l'accès aux systèmes et aux services ferroviaires.** Un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire et une ouverture à la concurrence des services ferroviaires auraient eu peu d'effet sans l'adoption de dispositions particulières régissant les conditions nécessaires à un accès effectif. Des instruments législatifs ont donc été adoptés pour tenter de garantir des conditions de concurrence égales pour tous dans l'Union. Des critères particuliers pour l'octroi des licences aux entreprises ferroviaires par un organisme indépendant ont été définis en 1995<sup>25</sup>, et

---

<sup>21</sup> [Directive 91/440/CEE](#) relative au développement de chemins de fer communautaires.

<sup>22</sup> [Directive 2001/12/CE](#) modifiant la directive 91/440/CEE.

<sup>23</sup> [Directive 2004/51/CE](#) modifiant la directive 91/440/CEE. Cette directive a été abrogée par la [directive 2012/34/UE](#) établissant un espace ferroviaire unique européen.

<sup>24</sup> [Directive 2007/58/CE](#) modifiant la directive 91/440/CEE et la directive 2001/14/CE.

<sup>25</sup> [Directive 95/18/CE](#) concernant les licences des entreprises ferroviaires.

plus tard dans le premier paquet ferroviaire<sup>26</sup>. Les licences devaient être valables sur tout le territoire de la Communauté. Les conditions de répartition des capacités ferroviaires et de tarification de l'infrastructure ont été introduites en 1995<sup>27</sup> et redéfinies dans le premier paquet<sup>28</sup>. Toutes les conditions d'accès au marché ferroviaire ont ensuite été précisées dans le troisième paquet ferroviaire.

- **Établissement d'organismes de contrôle indépendants.** Ces organismes, institués dans les États membres, jouent un rôle essentiel dans la surveillance du marché ferroviaire et le règlement des litiges éventuels entre le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Ce type de situation pourrait, par exemple, se produire lorsqu'un nouvel opérateur ferroviaire estime qu'il n'a pas été placé sur un pied d'égalité (en ce qui concerne la tarification de l'infrastructure ou les sillons horaires) avec une entreprise historique. Ces organismes ont été institués par le premier paquet ferroviaire<sup>29</sup> et leur indépendance et leurs compétences aux niveaux organisationnel, fonctionnel et décisionnel ont été renforcées par le troisième paquet ferroviaire.
- **Établissement des conditions pour les obligations de service public.** Les obligations de service public (OSP), telles que celles prévues pour les autobus, les autocars ou les services ferroviaires particuliers (en dehors des heures de pointe, lignes à faible densité), sont déterminées par l'autorité politique compétente afin de garantir les transports publics de voyageurs ainsi que la mobilité et la cohésion sociales. Elles sont fixées dans l'intérêt général, indépendamment de leur viabilité commerciale. Le troisième paquet ferroviaire<sup>30</sup> a établi les conditions dans lesquelles les OSP sont confiées ou imposées aux entreprises ferroviaires, auxquelles est octroyée une compensation en contrepartie des coûts supportés et/ou sont accordés des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'OSP. Le cadre législatif a également défini la durée et les procédures d'attribution des contrats de service public (CSP). Ces mesures doivent être appliquées progressivement, la période transitoire se terminant en décembre 2019.
- **Harmonisation des systèmes ferroviaires nationaux.** Dès le début, l'une des principales caractéristiques du rail en Europe était sa fragmentation en systèmes et infrastructures nationaux autoréglementés. Cette fragmentation affaiblissait la compétitivité du secteur ferroviaire et aggravait davantage encore l'exploitation coûteuse et complexe d'un train d'un pays à l'autre. Pour remédier à ces inconvénients, la Commission a présenté progressivement un large éventail de propositions concernant les règles de sécurité ferroviaire, les caractéristiques techniques, la formation du personnel et les procédures administratives. Afin de garantir la compatibilité technique et opérationnelle des chemins de fer dans l'Union, définie par le terme «*interopérabilité*», deux directives ont été adoptées en 1996 et en 2001. La première<sup>31</sup> a facilité l'accès des opérateurs de trains à grande vitesse aux

---

<sup>26</sup> [Directive 2001/13/CE](#) du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE.

<sup>27</sup> [Directive 95/19/CE](#) concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure.

<sup>28</sup> [Directive 2001/14/CE](#) concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

<sup>29</sup> [Directive 2001/12/CE](#) modifiant la directive 91/440/CEE.

<sup>30</sup> [Règlement \(CE\) n° 1370/2007](#) relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

<sup>31</sup> [Directive 96/48/CE](#) relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

réseaux des autres États membres et la seconde<sup>32</sup> a complété le cadre d'interopérabilité du système ferroviaire conventionnel. Ces directives ont ensuite été unifiées en 2004<sup>33</sup>. Le deuxième paquet ferroviaire a défini des objectifs de sécurité communs<sup>34</sup> pour l'ensemble du système ferroviaire européen, ainsi que des procédures claires pour la délivrance des certificats de sécurité que chaque entreprise ferroviaire devait posséder. Le paquet a également institué l'AFE<sup>35</sup>, dont les tâches principales sont d'améliorer et de contrôler l'interopérabilité du système ferroviaire européen, par la rédaction et la révision des spécifications techniques d'interopérabilité (STI)<sup>36</sup> et l'élaboration d'une approche commune de la sécurité. Afin de garantir un niveau élevé de sécurité et de faciliter la circulation des conducteurs de train dans l'Union, le troisième paquet a harmonisé la certification des conducteurs de train<sup>37</sup>.

- **Lignes directrices sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires.** Faut de concurrence, jusqu'il y a peu, sur les marchés des services de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, les entreprises ferroviaires n'étaient pas véritablement incitées à réduire leurs coûts d'exploitation ou à maximiser leurs profits. Par conséquent, elles ne pouvaient pas toujours couvrir leurs coûts et les investissements essentiels nécessaires. L'intervention de l'État est devenue par la suite nécessaire, indépendamment de la viabilité financière de l'entreprise ferroviaire, par exemple pour l'achat de nouveau matériel roulant, le financement de l'infrastructure ou la fourniture d'aides à la restructuration des entreprises en difficulté. Dans certains cas, cette situation a créé des liens solides entre l'État et l'entreprise ferroviaire historique. Selon certains observateurs, la situation n'a pas subi de changement radical: compte tenu de la détérioration de la situation financière, l'endettement des entreprises ferroviaires a, de façon générale, augmenté, de même que les aides d'État pour le transport ferroviaire<sup>38</sup>. Dans un marché ferroviaire européen ouvert progressivement à la concurrence, de nouvelles règles transparentes étaient nécessaires pour garantir des conditions de concurrence égales pour tous. Pour éviter que les entreprises ferroviaires financées par l'État ne faussent la concurrence dans le marché commun, la Commission a énoncé en 2008 des lignes directrices communautaires<sup>39</sup> non contraignantes afin de tenter d'harmoniser les règles et de veiller à ce que les entreprises historiques et les nouveaux arrivants soient traités sur un pied d'égalité. Les lignes directrices énumèrent les possibilités de soutien public (par exemple, le financement de l'infrastructure, les aides pour l'achat de nouveau matériel roulant, l'annulation de dettes, les aides à la restructuration) et fixent les conditions de celles-ci. Les aides

---

<sup>32</sup> [Directive 2001/16/CE](#) relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

<sup>33</sup> [Directive 2004/50/CE](#) modifiant la directive 96/48/CE et la directive 2001/16/CE.

<sup>34</sup> [Directive 2004/49/CE](#) concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE et la directive 2001/14/CE.

<sup>35</sup> [Règlement \(CE\) n° 881/2004](#) instituant une Agence ferroviaire européenne.

<sup>36</sup> Les spécifications techniques d'interopérabilité sont les spécifications dont chaque sous-système ou partie de sous-système fait l'objet en vue de satisfaire aux exigences essentielles et d'assurer l'interopérabilité du système ferroviaire européen.

<sup>37</sup> [Directive 2007/59/CE](#) relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté.

<sup>38</sup> H. Dyrhaug, *op. cit.*, p. 101.

<sup>39</sup> Commission européenne: communication — Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, ([2008/C184/07](#)).

financières devaient être compatibles avec les articles 73 et 87 du traité instituant la Communauté européenne<sup>40</sup>.

### 3. Évaluation du cadre ferroviaire: un quatrième paquet ferroviaire est-il nécessaire?

Le cadre européen, qui a mis en pratique les nouveaux principes régissant la politique ferroviaire, a-t-il réussi à créer un secteur compétitif et indépendant, doté d'une structure de gouvernance non discriminatoire? À la suite de la publication en 2011 de son Livre blanc<sup>41</sup>, qui proposait 40 initiatives pour instaurer un véritable espace européen des transports, la Commission a dressé en 2013 un tableau complet du secteur ferroviaire européen<sup>42</sup> afin d'évaluer l'incidence et l'efficacité des changements réglementaires introduits par la législation antérieure.

#### 3.1. Une structure de gouvernance à améliorer

##### 3.1.1. Trois systèmes de gouvernance distincts

La séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires, dans le but de garantir un traitement égal de tous les fournisseurs de services ferroviaires, a été transposée de façon hétérogène dans les différents États membres. Cette transposition hétérogène s'est traduite par différents types de gouvernance, qui peuvent être résumés en trois grands groupes.

Le **premier groupe** concerne les structures de gouvernance séparées verticalement, dans lesquelles le gestionnaire de l'infrastructure et le fournisseur de services sont totalement indépendants, tant du point de vue institutionnel qu'organisationnel. C'est le cas en Suède, qui a été le premier pays à mettre en place ce type de structure à la suite de la réforme ferroviaire de 1987, au Royaume-Uni, qui a adopté en 1993 la loi sur les chemins de fer (Railways Act<sup>43</sup>) et a procédé l'année suivante à la privatisation de British Rail, ainsi que dans onze autres États de l'Union<sup>44</sup>. La réforme du secteur ferroviaire au Royaume-Uni est particulièrement intéressante à cet égard, car elle ne se limitait pas à séparer les entreprises de transport de voyageurs et de marchandises et le gestionnaire de l'infrastructure en entités autonomes, mais également d'autres activités ferroviaires telles que la concession des services de transport de voyageurs par un organisme prévu à cet effet, la réglementation ferroviaire par un autre organisme et la fourniture du matériel roulant par des sociétés spécialisées dans la location de matériel roulant (ROSCO).

Dans le **deuxième groupe**, la structure de gouvernance prévoit un gestionnaire de l'infrastructure indépendant (ou parfois intégré), mais celui-ci délègue une partie de ses

---

<sup>40</sup> [Traité](#) instituant la Communauté européenne (version consolidée de 2006).

<sup>41</sup> *Op. cit.*, Commission européenne: Livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources», COM(2011) 144 final.

<sup>42</sup> Commission européenne: communication relative au «Quatrième paquet ferroviaire – Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes», [COM\(2013\) 25 final](#).

<sup>43</sup> [Loi sur les chemins de fer \(Railways Act\)](#) de novembre 1993.

<sup>44</sup> Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Lituanie, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Pays-Bas — Commission européenne: document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de 2012 sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire, annexe 2, [SWD\(2012\) 246 final/2](#).

fonctions de gestion (telles que le trafic ou la maintenance) à un opérateur ferroviaire, en particulier l'opérateur public historique. De l'avis des experts, cette délégation de tâches à l'opérateur historique pourrait être source de problèmes, car elle pourrait permettre aux opérateurs d'influencer les décisions concernant l'accès au réseau ferroviaire en raison de l'échange d'informations entre l'opérateur et le gestionnaire de l'infrastructure<sup>45</sup>. La France, ainsi que six autres États de l'Union<sup>46</sup>, ont adopté ce modèle, avec de légères variantes. Selon la Commission, en 2010, l'opérateur public historique français, la *Société nationale des chemins de fer français* (SNCF), bénéficiait d'une situation de quasi-monopole pour le transport de voyageurs (99 %) et de marchandises (80 %)<sup>47</sup>. Les derniers développements sur le marché du fret ont toutefois conduit à une gestion à hauteur de 36 % du fret ferroviaire par les nouveaux arrivants en 2013. Dans ce groupe, le modèle estonien offre un contre-exemple intéressant. En 2013, près de 43 % du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs et 35 % de celui de marchandises étaient gérés par les nouveaux arrivants<sup>48</sup>.

Le **troisième groupe** représente une structure de gouvernance intégrée, dans laquelle le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire sont juridiquement séparés, remplissent les obligations de séparation comptable, mais coexistent néanmoins au sein de la même structure, par exemple dans une holding. Ce modèle de gouvernance ferroviaire est celui de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et de la Pologne<sup>49</sup>. En Allemagne, l'opérateur public historique, la *Deutsche Bahn* (DB), est une holding regroupant différentes activités: le transport de voyageurs et de marchandises, la logistique et la gestion de l'infrastructure. En 2013, cette entreprise occupait toujours une position dominante sur les marchés du transport de voyageurs (un peu plus de 73 %) et de marchandises (près de 67 %)<sup>50</sup>. La gouvernance intégrée est controversée, car l'absence de séparation organisationnelle peut permettre à une holding d'empêcher les concurrents d'accéder au réseau.

Selon certains observateurs, à l'exception des marchés ferroviaires au Royaume-Uni et en Estonie, dans les trois types de structure de gouvernance, les opérateurs publics historiques continuent d'occuper une position de quasi-monopole<sup>51</sup>.

### 3.1.2. Possibilité de pratiques anticoncurrentielles

Dans son analyse d'impact de 2013, la Commission a fait observer que certains gestionnaires de l'infrastructure, en particulier dans le cas des structures verticalement intégrées, avaient parfois réclamé aux nouveaux arrivants des redevances d'accès aux gares et aux voies pour les services de voyageurs plus élevées que les taux appliqués aux entreprises ferroviaires historiques. La Commission a également noté que les avantages retenus par les opérateurs historiques pouvaient représenter des mauvaises pratiques. Elle a indiqué, par exemple, que dans au moins huit États membres, les entreprises ferroviaires historiques continuaient de posséder la plus grande partie du matériel

---

<sup>45</sup> H. Dyrhaug, *op. cit.*, p. 48.

<sup>46</sup> Belgique, Estonie, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Slovaquie, *op. cit.*, Commission européenne, document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de 2012, annexe 2.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, Commission européenne: document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de 2012, annexe 5.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, [Statistical pocketbook 2015](#), pp. 72-73.

<sup>49</sup> *Op. cit.*, Commission européenne: document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de 2012, annexe 2.

<sup>50</sup> [Deutsche Bahn AG Competition report 2014](#).

<sup>51</sup> H. Dyrhaug, *op. cit.*, p. 51.

roulant et qu'elles ne pouvaient ou ne voulaient pas le rendre disponible aux nouveaux arrivants à des conditions commerciales avantageuses. Les échanges d'informations, particulièrement dans une structure verticalement intégrée ou dans un système de gouvernance avec délégation de tâches, pouvaient avantager les entreprises ferroviaires historiques. Par ailleurs, l'absence de transparence financière augmentait le risque de financements croisés, permettant de compenser une partie des coûts d'exploitation du fournisseur de services de transport au niveau de la holding.

La Commission a donné des exemples de discrimination à l'égard des nouveaux arrivants. En 2012, l'autorité italienne de la concurrence a infligé<sup>52</sup> une amende de 300 000 euros au groupe historique *Ferrovie dello Stato* (FS) et à ses filiales *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI), le gestionnaire de l'infrastructure, et *Trenitalia*, la principale entreprise ferroviaire, pour abus de position dominante sur le marché. Selon les termes de cette décision, FS avait mis en place une stratégie visant à empêcher *Arenaways*, un concurrent sur le marché des services de transport de voyageurs, d'accéder à l'infrastructure et aux services ferroviaires sur la liaison rentable Turin-Milan entre 2008 et 2011. En 2012, l'autorité française de la concurrence a infligé<sup>53</sup> une amende de 60,9 millions d'euros à la SNCF pour diverses pratiques anticoncurrentielles sur le marché du fret ferroviaire. Selon les termes de cette décision, la SNCF avait utilisé des informations confidentielles sur les demandes de sillons introduites par ses concurrents et les avait utilisées dans l'intérêt commercial de sa filiale fret (Fret SNCF). Par ailleurs, la SNCF avait été reconnue coupable de pratiquer un politique de surréservation de sillons, ainsi que de wagons pour le transport de gros tonnages, et de ne pas restituer ceux qu'elle n'utilisait pas.

### 3.1.3. *Lacunes dans l'application de la législation ferroviaire*

Les rapports que la Commission a élaborés pour suivre l'application et l'incidence de la législation ferroviaire européenne ont été publiés à partir de 2007. Ces informations, publiées dans le cadre du système de suivi du marché ferroviaire (RMMS), ont permis à la Commission d'évaluer la transposition tardive, incomplète ou incorrecte des paquets ferroviaires<sup>54</sup>. En 2008, afin de garantir la mise en œuvre correcte du premier paquet ferroviaire, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de 24 États membres et leur a envoyé des lettres de mise en demeure<sup>55</sup>. Elles mettaient en évidence trois problèmes majeurs: l'absence de séparation effective entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire historique, l'application insuffisante des règles régissant les redevances d'accès aux voies et enfin, l'absence de mise en place d'un organisme de contrôle fort et indépendant. À la suite des modifications apportées par certains États membres pour se conformer à ces règles, la Commission a décidé en 2009 d'entamer des procédures d'infraction contre seulement 21 États membres et leur a envoyé des avis motivés. Dans ces documents, la Commission expliquait dans quelle mesure les États membres n'avaient pas appliqué correctement le premier paquet ferroviaire. En 2010, la Commission a entamé des procédures judiciaires à l'encontre de

---

<sup>52</sup> Autorité italienne de la concurrence: [communiqué de presse](#), juillet 2012.

<sup>53</sup> Autorité française de la concurrence: [décision n° 12-D-25](#) du 18 décembre 2012.

<sup>54</sup> Commission européenne: communication sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire, [COM\(2007\) 609 final](#).

<sup>55</sup> Commission européenne: communiqué de presse (La Commission invite les États membres à veiller à la bonne transposition du premier paquet ferroviaire), 26 juin 2008, [IP/08/1031](#). Les 24 États membres sont: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Slovaquie et Suède.



13 États membres qui ne respectaient toujours pas entièrement la législation ferroviaire européenne, les renvoyant devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>56</sup>. Certains observateurs soulignent que la Cour a rejeté la procédure d'infraction engagée par la Commission à l'encontre de l'Allemagne et de l'Autriche, précisant que ni la directive 91/440/CEE ni la législation européenne en vigueur n'exigeaient une séparation verticale obligatoire et complète. La CJUE a également confirmé l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure dans ces pays, qui, comme susmentionné, sont intégrés dans une structure de holding. De l'avis de certains experts, cette décision a été un coup porté à la préférence bien établie de la Commission pour une séparation complète<sup>57</sup>.

### 3.2. Libéralisation insuffisante des marchés ferroviaires

#### 3.2.1 Les opérateurs historiques dominant toujours

Les marchés des services de transport ferroviaire de marchandises sont entièrement ouverts à la concurrence depuis janvier 2007, et ceux des services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs le sont depuis janvier 2010. D'après l'analyse d'impact réalisée en 2013 par la Commission, les marchés des **services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs** demeuraient toutefois largement fermés, à quelques exceptions près (Allemagne, Italie, Royaume-Uni et Suède). Ces marchés représentent pourtant plus de 94 % de l'ensemble des voyageurs-kilomètres (vkm) dans l'Union et demeurent des bastions des opérateurs historiques nationaux. Par ailleurs, deux tiers des services ferroviaires nationaux dans l'Union font l'objet de CSP ou de concessions<sup>58</sup>, accordés en tant que droits exclusifs à un opérateur, représentant la concurrence **pour** le marché. Le reste est géré par la concurrence **sur** le marché, plusieurs opérateurs fournissant des services sur une base commerciale sur la même ligne. Les règles actuelles permettent aux autorités compétentes d'attribuer directement des contrats de service public (CSP) dans le domaine du transport ferroviaire, sans procédure de mise en concurrence. Les CSP attribués directement représentent 42 % de l'ensemble des voyageurs-kilomètres dans l'Union. Par conséquent, en 2013, dans 16 des 25 États membres possédant un réseau ferroviaire, la part de marché des entreprises ferroviaires historiques était supérieure à 90 %<sup>59</sup>.

En sus des relations avec le gestionnaire de l'infrastructure, qui peuvent être privilégiées, les entreprises historiques jouissent encore d'une protection par des barrières réglementaires, techniques ou économiques. Ils peuvent, par exemple, appliquer des «prix prédateurs» (réduction des prix sur certaines lignes pour éliminer la concurrence) ou pratiquer des prix élevés lorsqu'il n'existe pas d'autres moyens de transport. Plus précisément en ce qui concerne les services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs, la Commission a signalé la présence de nombreux obstacles pour les nouveaux arrivants, notamment: obstacles administratifs et à l'information pour obtenir des certificats ou des autorisations; obstacles opérationnels, tels que la volatilité des

---

<sup>56</sup> Commission européenne: communiqué de presse (La Commission entame des procédures à l'encontre de 13 États membres qui n'ont pas intégralement mis en œuvre le premier paquet ferroviaire), 24 juin 2010, [IP/10/807](#).

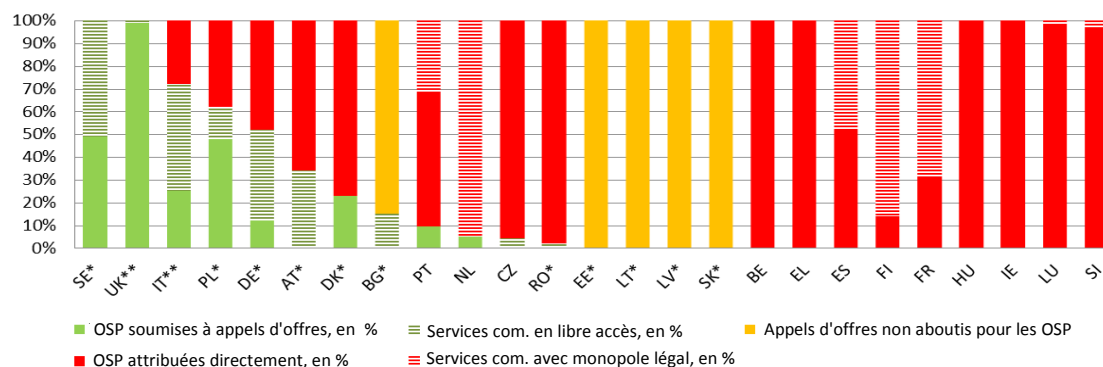
<sup>57</sup> H. Dyrhaug, *op. cit.*, p. 85.

<sup>58</sup> Dans le cadre d'une concession, une entreprise est rémunérée principalement en étant autorisée à gérer et exploiter des travaux ou un service et s'expose à un risque de perte sur son investissement. Dans le cadre d'un marché public, une entreprise est payée un montant fixe pour effectuer des travaux ou fournir un service.

<sup>59</sup> *Op. cit.*, COM(2013) 25 final, pp. 6-7.

redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire; ou difficultés d'accès aux circuits de vente<sup>60</sup>.

**Graphique 4 – Structure du marché ferroviaire 2012**



Source: quatrième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire, [COM\(2014\) 353 final](#), partie 2/2.

La libéralisation des marchés des **services de transport ferroviaire de marchandises** est également limitée. D'après un rapport de l'OCDE publié en 2013<sup>61</sup>, les entreprises historiques conservent une part de marché comprise entre 70 % et 90 %. Elles adoptent en outre des pratiques visant à limiter ou à éviter la concurrence sur le marché: pose d'obstacles à la sécurisation du matériel roulant, contrôle de l'accès aux gares et autres installations, et modification de la répartition des capacités. D'après d'autres experts, de nombreuses entreprises historiques détiennent toujours plus de 50 % du marché du fret<sup>62</sup>. Par son expansion sur d'autres marchés étrangers, au moyen d'acquisitions et de fusions, l'opérateur historique peut en outre renforcer son pouvoir de marché et même gagner une position dominante, ce qui préoccupe non seulement la Commission, mais également les secteurs de l'industrie ferroviaire. Le cas de l'entreprise allemande *Deutsche Bahn* (DB) en est une illustration parfaite. Elle a acquis plusieurs divisions de fret d'opérateurs européens [par exemple, l'entreprise danoise *Danske Statsbaner* (DSB), l'entreprise néerlandaise *Nederlandse Spoorwegen* (NS) ou l'entreprise britannique *English Welsh & Scottish railways* (EWS)]. D'après un rapport de la Commission, en 2010, *DB Schenker* (la filiale logistique-fret du groupe DB) détenait 75 % du marché du fret en Allemagne et au Danemark, 60 % aux Pays-Bas et près de 50 % au Royaume-Uni<sup>63</sup>.

### 3.2.2 Une carte inégale de la libéralisation du rail

Des approches distinctes, des calendriers différents et des retards de la part des États membres dans la mise en œuvre de la législation ferroviaire, et de la libéralisation complète du secteur, sont à l'origine de certaines asymétries sur le marché ferroviaire européen. En effet, certains États membres, comme le Royaume-Uni ou la Suède, ont décidé très tôt d'ouvrir totalement leurs marchés nationaux à la concurrence. D'autres, comme l'Allemagne ou l'Italie, ont ouvert une partie substantielle de leur réseau aux nouveaux arrivants, par une ouverture de l'accès ou des CSP soumis à appels d'offres. En revanche, des pays comme la France ont retardé la mise en œuvre de toute réforme de libéralisation du transport ferroviaire non exigée par le législateur européen. Dans son

<sup>60</sup> Commission européenne: rapport sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, [COM\(2013\) 34 final](#), p. 8.

<sup>61</sup> OCDE: Recent developments in rail transportation services 2013 [DAF/COMP \(2013\)/24](#), p. 6.

<sup>62</sup> H. Dyrhaug, *op. cit.*, p. 73.

<sup>63</sup> *Op. cit.*, Commission européenne: document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport de 2012, annexe 5.

analyse d'impact de 2013<sup>64</sup>, la Commission a regroupé les États membres en cinq groupes, selon le niveau de libéralisation de leurs marchés des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs:

- des **marchés entièrement libéralisés** existent uniquement au Royaume-Uni et en Suède, où l'ensemble des voyageurs-kilomètres sont libres d'accès ou exploités dans le cadre de CSP soumis à appels d'offres;
- des **marchés largement libéralisés** existent en Allemagne, en Autriche ou en Italie, où plus de 33 % des voyageurs-kilomètres sont libres d'accès ou exploités dans le cadre de CSP soumis à appels d'offres;
- des **marchés partiellement libéralisés** sont observés aux Pays-Bas, au Portugal et en République tchèque, où moins de 33 % des voyageurs-kilomètres sont libres d'accès ou exploités dans le cadre de CSP soumis à appels d'offres. Dans ces pays, les nouveaux arrivants ont pris une part importante du trafic libéralisé;
- des **marchés pratiquement libéralisés** existent en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie, où l'ensemble du marché est libre d'accès, mais où il n'existe pas de concurrence effective sur le marché; les nouveaux arrivants opèrent en vertu de CSP attribués directement; et
- des **marchés non libéralisés** existent en Belgique, en Espagne, en Finlande, en France, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, au Luxembourg et en Slovénie, où les opérateurs historiques gèrent l'ensemble des services commerciaux et des OSP.

En 2014, la Commission a renouvelé cet exercice et est parvenue plus ou moins aux mêmes conclusions. Certaines évolutions ont toutefois été constatées: la République tchèque envisageait d'accroître sa part de CSP soumis à appels d'offres. En Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Slovaquie, tous les CSP devraient être désormais soumis *de jure* à appels d'offres. En réalité, sur ces marchés, seuls les opérateurs historiques participaient aux appels d'offres. Enfin, en Allemagne, le nombre de trains-kilomètres exploités dans le cadre d'OSP soumises à appels d'offres était passé à 51 %<sup>65</sup>.

D'après certains observateurs<sup>66</sup>, plus la différence entre les modèles ferroviaires nationaux sera grande, plus il sera difficile de les harmoniser par la suite. Par ailleurs, des modèles divergents entraînent des situations quelque peu paradoxales, dans lesquelles les opérateurs historiques dotés de droits exclusifs dans leur pays d'origine peuvent étendre leurs activités dans les États membres qui ont opéré la libéralisation. De telles situations peuvent à leur tour déboucher sur l'introduction d'obligations de réciprocité

**Graphique 5 – Degré de libéralisation des marchés des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs, 2012**



Libéralisation du marché ferroviaire (2012)

■ non libéralisé ■ pratiquement libéralisé ■ partiellement libéralisé  
■ largement libéralisé ■ entièrement libéralisé ■ aucune donnée

Source des données: Commission européenne – Analyse d'impact [SWD \(2013\) 10, Partie 1](#).

<sup>64</sup> *Op. cit.*, Commission européenne: analyse d'impact [SWD \(2013\) 10, Partie 1](#).

<sup>65</sup> Commission européenne: quatrième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire, [COM\(2014\) 353 final](#), partie 2/2, p. 59.

<sup>66</sup> Juan J. Montero: [Rail transport: a balance sheet](#), Robert Schuman Centre for advanced studies, European University Institute Working Papers RSCAS 2014/115, p. 5.

formelles ou informelles, qui sont contraires au principe d'un espace ferroviaire unique européen.

### 3.3. Une multitude de règles techniques

Malgré certaines améliorations observées au niveau de l'harmonisation et de la simplification des procédures, des systèmes techniques et des règles d'exploitation, en particulier grâce à la création de l'AFE, les autorités nationales compétentes et l'AFE se partagent toujours la gestion des systèmes techniques et des normes de sécurité. Selon les estimations de l'AFE, il existerait plus de 11 000 règles nationales et européennes.

#### L'Agence ferroviaire européenne (AFE)

L'AFE, dont le siège se trouve à Valenciennes (France), a été instituée en 2004 en tant qu'organisme de contrôle décentralisé dans le but de créer et d'intégrer l'espace ferroviaire européen. L'article premier de son règlement fondateur<sup>67</sup> définit ses objectifs généraux: contribuer à la mise en œuvre de la législation communautaire visant à améliorer la position concurrentielle du secteur ferroviaire en renforçant le niveau d'interopérabilité des systèmes ferroviaires et à développer une approche commune en matière de sécurité. Depuis 2008<sup>68</sup>, l'AFE est également chargée de participer au développement du système européen de gestion du trafic ferroviaire<sup>69</sup>, en tant qu'autorité du système. Dans le domaine de la sécurité ferroviaire, l'AFE élabore et promeut une méthode commune de gestion, à l'échelle de l'Union, de la sécurité pour toutes les parties intéressées. Dans cette optique, l'Agence coopère avec les autorités nationales de sécurité (ANS) et les organismes nationaux d'enquête (ONE). Dans le domaine de l'interopérabilité, l'AFE élabore et actualise les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) pour tous les composants du système ferroviaire. Par ailleurs, elle fournit à la communauté et aux utilisateurs ferroviaires un accès aux registres et aux bases de données sur l'infrastructure et les véhicules.

L'AFE est gérée par un directeur exécutif et dispose d'un conseil d'administration. Ce conseil est composé d'un représentant de chaque État membre et de quatre représentants de la Commission, ainsi que d'un représentant, qui ne dispose pas du droit de vote, pour les autres catégories (entreprises ferroviaires, industrie ferroviaire, gestionnaires de l'infrastructure, syndicats, passagers et clients du fret ferroviaire). Le conseil d'administration adopte le rapport général et le programme de travail de l'AFE et nomme le directeur exécutif (actuellement Josef Doppelbauer) pour un mandat de cinq ans. Ce dernier est chargé d'élaborer le programme de travail. En dehors des contributions de certains pays tiers, l'AFE est principalement financée par le budget de l'Union: le cadre financier 2014-2020 prévoit des fonds à hauteur de 182,1 millions d'euros<sup>70</sup>.

Cette complexité implique des charges administratives et des coûts élevés, non seulement pour les nouveaux arrivants, mais également pour les constructeurs de véhicules ferroviaires. De l'avis de la Commission, les procédures d'autorisation sont lourdes, peuvent durer jusqu'à deux ans et coûter jusqu'à 6 millions d'euros. Les parties intéressées<sup>71</sup> indiquent qu'elles peuvent représenter jusqu'à 10 % des coûts des locomotives par pays. Des lacunes similaires concernent la délivrance des certificats de sécurité. Pour les obtenir, les entreprises ferroviaires doivent composer avec une paperasserie parfois excessive et de longues procédures des autorités nationales de

<sup>67</sup> Règlement (CE) n° [881/2004](#) instituant une Agence ferroviaire européenne.

<sup>68</sup> Règlement (CE) n° [1335/2008](#) modifiant le règlement (CE) n° 881/2004.

<sup>69</sup> L'[ERTMS](#) est le système européen de gestion du trafic ferroviaire pour la normalisation de la signalisation et de la communication ferroviaires.

<sup>70</sup> Commission européenne: communication – Programmation des ressources humaines et financières destinées aux organismes décentralisés pour 2014-2020, [COM\(2013\) 519 final](#), annexe I.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, COM(2013) 25 final, p. 8.

sécurité. Dans certains cas, le montant total de la procédure peut s'élever à 70 000 euros en coûts administratifs et de conseil<sup>72</sup>.

Les obstacles administratifs et techniques sont particulièrement problématiques pour les nouveaux arrivants potentiels, dont les ressources humaines et financières sont plus limitées.

## 4. Le quatrième paquet ferroviaire

En janvier 2013, la Commission européenne a présenté son quatrième paquet ferroviaire. Il se compose de six propositions législatives (trois règlements et trois directives), accompagnées d'une communication globale. Il vise principalement à améliorer l'efficacité et la compétitivité des services ferroviaires dans l'Union, en supprimant les derniers obstacles juridiques, institutionnels et techniques.

### 4.1. Interopérabilité et sécurité: le pilier technique

L'adoption de nouvelles dispositions relatives à l'interopérabilité et à la sécurité ferroviaires, communément connues sous le nom de «pilier technique», devrait permettre d'accélérer les procédures administratives et de réduire leurs coûts, en vue de faciliter l'accès des entreprises ferroviaires au marché et de tirer ainsi parti des avantages du marché unique. Pour réaliser ces objectifs, la Commission propose de modifier le règlement relatif à l'AFE<sup>73</sup> et de procéder à une refonte des directives relatives à la sécurité<sup>74</sup> et à l'interopérabilité<sup>75</sup>.

Premièrement, le paquet renforce considérablement les compétences de l'AFE. Afin de simplifier davantage les procédures administratives, l'AFE deviendrait un «guichet unique» chargé de la délivrance des autorisations de mise en service des sous-systèmes de contrôle-commande et de signalisation, des autorisations de mise sur le marché des véhicules dans l'ensemble de l'Union et des certificats de sécurité uniques. Ces derniers préciseraient la nature et l'étendue des activités ferroviaires couvertes. L'AFE jouerait également un rôle accru dans la facilitation d'un déploiement cohérent de l'ERTMS, lequel revêt une grande importance pour la création d'un espace ferroviaire unique européen.

En raison du recours plus fréquent à la sous-traitance et de la dispersion des responsabilités qui en résulte, les propositions de la Commission prévoient des mesures de contrôle du risque. Celles-ci devraient être adoptées par l'ensemble des contractants ferroviaires, des gestionnaires de l'infrastructure et des entités chargées de la maintenance. Par ailleurs, l'AFE aurait un contrôle renforcé sur les autorités nationales. Elle serait également chargée de contrôler les résultats et la prise de décision des ANS et des organismes d'évaluation de la conformité notifiés<sup>76</sup> au moyen d'audits et d'inspections. Afin de suivre l'évolution des sciences et d'assurer la promotion des

---

<sup>72</sup> *Op. cit.*, COM(2013) 25 final, p. 8.

<sup>73</sup> Proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004, [COM\(2013\) 27 final](#).

<sup>74</sup> Proposition de directive relative à la sécurité ferroviaire (refonte), [COM\(2013\) 31 final](#).

<sup>75</sup> Proposition de directive relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte), [COM\(2013\) 30 final](#).

<sup>76</sup> Les organismes d'évaluation de la conformité notifiés sont chargés d'évaluer la conformité des sous-systèmes ferroviaires.

normes de l'Union en matière ferroviaire, le paquet permet également à l'AFE de conclure des arrangements administratifs avec des autorités de contrôle, des organisations internationales et les administrations de pays tiers.

La gouvernance de l'AFE serait également améliorée. Un conseil exécutif serait créé, chargé de préparer les décisions à adopter par le conseil d'administration et d'assister et de conseiller le directeur exécutif dans leur mise en œuvre. Une ou plusieurs chambres de recours indépendantes seraient également établies afin de permettre à toute personne physique ou morale de former un recours contre une décision prise par l'AFE quant à une certification ou une autorisation. Le nouveau règlement relatif à l'AFE prévoit de nouvelles sources de financement (droits payés par les demandeurs de certificats et d'autorisations).

D'après la Commission<sup>77</sup>, les mesures proposées permettraient de réduire de 20 % les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et de diminuer de 20 % le coût et la durée de la procédure d'autorisation du matériel roulant. Globalement, cela devrait permettre aux opérateurs du secteur de réaliser 500 millions d'euros d'économies d'ici à 2025.

## 4.2. Le pilier marché

Le quatrième paquet ferroviaire avance un certain nombre de propositions, connues sous le nom de «pilier marché», relatives à la structure de gouvernance et à l'ouverture des marchés des services nationaux de transport de voyageurs.

### 4.2.1. La structure de gouvernance

Le paquet vise à améliorer la structure de gouvernance du secteur ferroviaire afin de garantir l'égalité d'accès à l'infrastructure et de combler les dernières lacunes. À cette fin, la Commission propose de modifier la directive 2012/34/UE<sup>78</sup>.

La directive modifiée vise à renforcer le rôle et l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure, en leur permettant d'assurer les principales fonctions de développement (planification du réseau, planification financière et programmation des investissements), d'exploitation (répartition des sillons, gestion du trafic et tarification de l'infrastructure) et d'entretien du réseau ferroviaire. Dans son projet initial, la Commission souhaitait établir une séparation stricte entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire, également connue sous le nom de «*découplage*». Certains observateurs soulignent que la Commission a dû faire face à la pression de plusieurs parties intéressées, en particulier les opérateurs allemand DB et français SNCF, appuyées par des acteurs politiques<sup>79</sup>. Par conséquent, la version finale de la proposition ne prévoit pas de découplage obligatoire. Les entreprises verticalement intégrées sont autorisées (par exemple dans une structure de holding), à condition que le gestionnaire de l'infrastructure soit totalement indépendant et dispose de droits de décision effectifs.

---

<sup>77</sup> Commission européenne: communiqué de presse (Les chemins de fer européens à la croisée des chemins: la Commission adopte les propositions relatives au quatrième paquet ferroviaire), 30 janvier 2013, [IP/13/65](#).

<sup>78</sup> Proposition de directive modifiant la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire, [COM\(2013\) 29 final](#).

<sup>79</sup> *Mobilités: Enterrement de première classe pour le IV<sup>e</sup> paquet ferroviaire*, 19 janvier 2013, et également Der Spiegel: [Druck auf Merkel: Bahn-Chef Grube soll mit Rücktritt gedroht haben](#), janvier 2013.

La proposition introduit également une disposition de vérification de la conformité. À la demande d'un État membre, la Commission vérifie que le gestionnaire de l'infrastructure dans une structure verticalement intégrée remplit toutes les exigences relatives à son indépendance. Il doit satisfaire à quatre critères majeurs: mise en place d'organes décisionnels distincts; séparation des circuits financiers pour éviter les financements croisés; protection de l'accès à ses systèmes informatiques de manière à éviter les conflits de loyauté; application d'un délai de trois ans avant qu'un haut responsable soit autorisé à occuper une autre fonction.

Par ailleurs, la proposition vise à renforcer la coopération transfrontière entre les gestionnaires de l'infrastructure grâce à la création d'un réseau européen. Ce réseau sera chargé du suivi des performances des différents gestionnaires de l'infrastructure et de la mise en œuvre de l'ERTMS. Enfin, un comité de coordination devrait être mis en place afin de renforcer la coopération entre les gestionnaires de l'infrastructure, les utilisateurs du réseau et les pouvoirs publics, et d'obtenir des conseils en ce qui concerne les objectifs de performance des gestionnaires.

#### *4.2.2. Libéralisation complète des marchés des services nationaux de transport de voyageurs*

Dans ses propositions, la Commission introduit une innovation majeure: l'octroi, à tous les opérateurs ferroviaires de l'Union, de droits d'accès à l'ensemble des marchés de services nationaux de transport de voyageurs. Les entreprises ferroviaires auraient le choix entre proposer des services commerciaux concurrents ou participer à des procédures de mise en concurrence pour décrocher des CSP, ces dernières ayant effet obligatoire (à de quelques exceptions près) à partir de décembre 2019. À cette fin, la Commission propose de modifier la directive 2012/34/UE et le règlement (CE) n° 1370/2007<sup>80</sup>.

En ce qui concerne les CSP, la libéralisation est soumise à des restrictions et s'appliquerait uniquement au-dessus d'un seuil déterminé, afin d'éviter de compromettre l'équilibre d'un service public. Cela signifie que les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement un CSP dans le cas d'un marché à petite échelle. Ces contrats publics sont définis par leur valeur financière annuelle moyenne ou par la fourniture annuelle de kilomètres de services publics de transport de voyageurs. Les propositions établissent une procédure pour définir les obligations de service public (OSP), la portée géographique des contrats de service public (CSP), ainsi que le volume maximal de transport de voyageurs par chemin de fer pour chaque contrat.

Afin d'assurer un accès effectif aux marchés ferroviaires, les États membres sont tenus de garantir un accès non discriminatoire à du matériel roulant adapté. Par ailleurs, afin de garantir des conditions de concurrence équitables entre les entreprises historiques et les nouveaux arrivants lors des procédures de mise en concurrence des CSP, la Commission propose que le risque lié à la valeur résiduelle du matériel roulant à la fin d'un CSP soit supporté par l'autorité nationale compétente. En effet, il devrait autrement être intégré dans le prix proposé par les nouveaux soumissionnaires, ce qui rendrait leur offre beaucoup moins compétitive. Les autorités publiques pourraient: acquérir le matériel roulant et le mettre à la disposition de l'opérateur; fournir une garantie pour le

---

<sup>80</sup> *Op. cit.*, proposition de directive modifiant la directive 2012/34/UE, COM(2013)29 final et proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer [COM\(2013\)28 final](#).

financement du matériel roulant; ou reprendre le matériel roulant au prix du marché à la fin du CSP.

Enfin, pour permettre aux voyageurs d'emprunter plus aisément plusieurs modes de transport sur un trajet, gérés par un ou plusieurs opérateurs, la Commission préconise la mise en place, sur une base volontaire, de systèmes d'échange d'information et de systèmes de billetterie intégrés<sup>81</sup>.

D'après la Commission<sup>82</sup>, la proposition de réforme structurelle du transport ferroviaire permettrait d'améliorer la qualité des services et de diversifier l'offre pour les voyageurs. Elle engendrerait 40 milliards d'euros de bénéfices financiers en faveur des voyageurs et des entreprises d'ici à 2035. Elle permettrait également un trafic supplémentaire d'environ 16 milliards de voyageurs-kilomètres. Dans son analyse d'impact du quatrième paquet ferroviaire, la Commission estime toutefois que l'analyse quantitative et qualitative de la libéralisation du marché est compliquée. Elle soutient également qu'il existe un certain degré d'incertitude dans l'évaluation des incidences des options et que le choix en faveur d'une option déterminée de réforme structurelle reste dès lors essentiellement politique<sup>83</sup>.

### 4.3. Conséquences sociales

La libéralisation complète des marchés ferroviaires entraînera plusieurs conséquences sociales qui ont été examinées par la Commission<sup>84</sup>. Tout d'abord, elles résulteront de la nécessité de restructurer les entreprises ferroviaires historiques afin d'améliorer leur productivité. En effet, elles devront être évaluées à la lumière de la concurrence intramodale (nouveaux arrivants) et intermodale (autres modes de transport). La restructuration pourrait également s'accompagner de pertes d'emplois. Le secteur ferroviaire devra faire face à d'autres difficultés concomitantes. Plus de 570 000 personnes travaillent actuellement dans le transport ferroviaire. D'après une enquête<sup>85</sup> réalisée en 2010 dans 19 pays de l'Union, 54 % de l'ensemble des travailleurs du secteur ferroviaire avaient plus de 45 ans et 34 % plus de 50 ans. La Commission estime qu'environ 30 % des cheminots partiront à la retraite dans les dix prochaines années. Dans une perspective à moyen et à long terme, la question du vieillissement de la main-d'œuvre entraînera probablement des pénuries de travailleurs qualifiés.

---

<sup>81</sup> Pour de plus amples renseignements, Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique B – [Étude](#): Billetteries intégrées pour les services de transport de passagers sur longues distances, 2012.

<sup>82</sup> *Op. cit.*, Commission européenne: communiqué de presse, IP/13/65.

<sup>83</sup> Commission européenne: document de travail des services de la Commission, résumé de l'analyse d'impact, [SWD\(2013\) 11 final](#), 30 janvier 2013, p. 12.

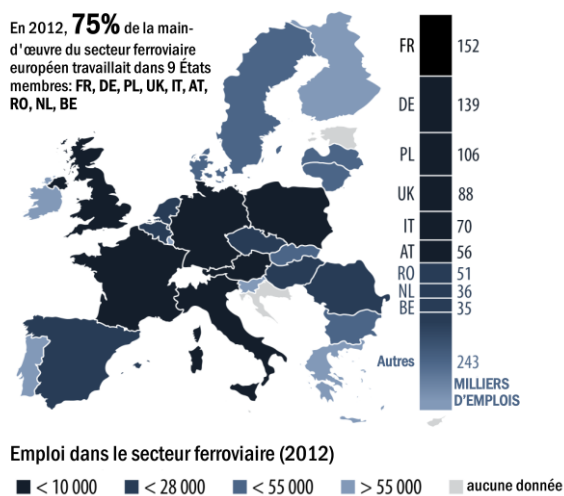
<sup>84</sup> Commission européenne: [document de travail des services de la Commission](#), analyse d'impact, annexe 7, [SWD\(2013\) 10 final](#).

<sup>85</sup> European Academy for Environmentally Friendly Transport: [Practical guide](#), Employability in the face of demographic change – Prospects for the European rail sector.



Pour relever ces défis, il pourrait être utile d'améliorer l'employabilité et la productivité des travailleurs. La Commission estime qu'il est préférable de s'assurer un emploi au sens large que de se reposer sur un emploi bien déterminé. La formation est dès lors essentielle pour réaliser cet objectif. Le Fonds social européen est le principal instrument offrant des possibilités de formation. Il soutient les programmes de mesures en faveur du marché du travail et les activités d'apprentissage tout au long de la vie, y compris au sein des entreprises. La Commission préconise également l'utilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui finance des mesures en faveur des travailleurs, telles que les conseils de carrière, les formations sur mesure et l'accompagnement.

### Graphique 6 – Nombre de travailleurs dans le secteur ferroviaire (2012)



Source des données: document de travail des services de la Commission accompagnant le quatrième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire, [SWD\(2014\) 186 final](#).

Le filet de protection sociale actuel devrait empêcher «un nivellement par le bas» après l'ouverture totale à la concurrence du marché ferroviaire. Le transport ferroviaire est déjà couvert par un ensemble horizontal d'instruments législatifs européens de protection sociale. Les directives européennes sur l'aménagement du temps de travail<sup>86</sup> et sur les conditions de travail<sup>87</sup> en faveur des travailleurs transfrontaliers fixent un niveau de protection harmonisé en dessous duquel aucun opérateur ne peut aller. Ce cadre juridique garantit des droits essentiels dans l'Union, tels que la durée maximale hebdomadaire de travail, les périodes de repos journalier et les congés annuels. Un accord entre les partenaires sociaux fixe, par exemple, la durée de conduite à neuf heures pour une prestation de jour et à huit heures pour une prestation de nuit. L'Union établit un cadre pour le détachement de travailleurs dans d'autres pays<sup>88</sup>. Ce cadre confère aux travailleurs détachés dans un autre État membre la couverture de protection sociale du pays d'accueil. Déjà appliqué au personnel travaillant dans le transport ferroviaire international, il s'appliquera également aux services nationaux de transport ferroviaire. Par ailleurs, le cadre juridique européen garantit un certain niveau de sécurité de l'emploi. Il prévoit en effet le transfert obligatoire de personnel<sup>89</sup> lorsqu'un CSP est attribué à une nouvelle entreprise. Le règlement relatif aux obligations de service

<sup>86</sup> [Directive 2003/88/CE](#) concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

<sup>87</sup> [Directive 2005/47/CE](#) concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire.

<sup>88</sup> [Directive 96/71/CE](#) concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

<sup>89</sup> [Directive 2001/23/CE](#) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

public dans le transport de voyageurs<sup>90</sup> autorise les autorités compétentes à exiger le transfert de personnel d'un titulaire d'un CSP à un autre ou de fixer des normes et des critères lorsqu'un CSP est attribué à une nouvelle entreprise.

Enfin, la Commission souligne la législation européenne en matière d'information et de consultation des travailleurs, qui, dans certains cas, s'applique au niveau national. Elle préconise la création d'un comité d'entreprise européen<sup>91</sup> permettant la consultation transnationale des travailleurs sur l'évolution des activités de l'entreprise. La directive sur les licenciements collectifs<sup>92</sup> impose l'obligation de procéder à des consultations, de limiter le nombre de licenciements et de mettre en place des mesures d'atténuation. Un cadre général fixant les modalités et les principes minimaux en matière d'information et de consultation des travailleurs au niveau de l'entreprise dans chaque État a été également adopté en 2002<sup>93</sup>.

La Commission constate que dans certains États membres, comme la Belgique, la France et le Luxembourg, les travailleurs des opérateurs publics historiques continuent de jouir d'un statut spécial, qui dans certains cas est analogue à celui des fonctionnaires, leur accordant un niveau élevé de protection sociale<sup>94</sup>. Dans d'autres pays, un nombre important de travailleurs bénéficient également d'un statut spécial, mais la situation est en train d'évoluer. C'est le cas en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Grèce.

La Commission estime que la libéralisation complète du secteur ferroviaire devrait produire ses effets progressivement et se traduire par une amélioration de la qualité des services et une diversification de l'offre. Cette évolution permettrait, en retour, de maintenir, voire même d'augmenter, les niveaux d'emploi et de continuer à offrir des salaires compétitifs. Une enquête<sup>95</sup> réalisée en 2011 sur les effets de la libéralisation des marchés des services de transport ferroviaire de voyageurs au Danemark, en Estonie et en Suède a révélé en effet plusieurs tendances positives: augmentation des salaires, en particulier des conducteurs, amélioration des conditions de travail et amélioration des perspectives de carrière.

#### 4.4. Positions et réactions initiales

Aux fins du lancement de la procédure législative, les parties intéressées ont fait part de leur avis sur le quatrième paquet ferroviaire, avant sa présentation par la Commission ou dans les mois qui ont suivi. Leurs réactions aux propositions du paquet ont été contrastées.

---

<sup>90</sup> [Règlement \(CE\) n° 1370/2007](#) relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

<sup>91</sup> [Directive 2009/38/CE](#) concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (refonte de la [directive 94/95/CE](#)).

<sup>92</sup> [Directive 98/59/CE](#) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs.

<sup>93</sup> [Directive 2002/14/CE](#) établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

<sup>94</sup> Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail: [étude](#) «Employment and industrial relations in the railways sector», 2012.

<sup>95</sup> Agence finlandaise des transports: [rapport d'étude](#) "Progression of the deregulation on the North European railway passenger markets Research", rapport de l'Agence finlandaise des transports, 2011.

Globalement, les parties intéressées ont réservé un accueil favorable au pilier technique. Dans un document de position<sup>96</sup> élaboré conjointement en 2011-2012, la Communauté européenne du rail (CER), l'Union des industries ferroviaires européennes (UNIFE), l'Association européenne du fret ferroviaire (ERFA) et l'Union internationale des détenteurs de wagons (UIP) ont préconisé un renforcement du rôle de l'AFE. Ces organisations sont d'avis que l'AFE devrait devenir la seule entité responsable de la délivrance des certificats de sécurité et des autorisations et avoir un plus grand pouvoir de contrôle sur les ANS, en vue de simplifier et d'harmoniser les règles d'interopérabilité et de sécurité. En 2013, l'UNIFE<sup>97</sup> a réaffirmé son soutien en faveur d'un renforcement du rôle de l'AFE, non seulement pour la délivrance des autorisations, mais également pour la promotion de l'ERTMS et des normes ferroviaires européennes à l'étranger, ainsi que dans le domaine de la recherche.

En revanche, le pilier marché a prêté davantage à controverse. D'après les conclusions d'une étude de 2012<sup>98</sup>, commandée par la CER et réalisée par un consortium de recherche international, sur les effets économiques de la séparation verticale dans le secteur ferroviaire, aucune structure de gouvernance ferroviaire n'est meilleure qu'une autre. L'étude a révélé que les effets de la séparation verticale dépendent des caractéristiques structurelles qui varient entre les pays. En outre, les auteurs estimaient que l'imposition du découplage dans tous les États membres entraînerait une inégalité des incitations entre acteurs et, partant, une augmentation des coûts ferroviaires (5,8 milliards d'euros/an), «sans le moindre bénéfice supplémentaire dans aucun des indicateurs de performance clés».

Dans son document de position publié en 2012<sup>99</sup>, l'ERFA s'est prononcée en faveur du découplage total et a accueilli positivement le nouveau paquet ferroviaire. En revanche, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) a rejeté<sup>100</sup> les propositions de libéralisation. Elle s'est opposée fermement à la séparation entre gestionnaires de l'infrastructure et opérateurs ferroviaires et a demandé de maintenir le principe de liberté de choix des autorités compétentes sur la manière d'organiser les services publics de transport ferroviaire (attribution directe ou mise en concurrence). L'ETF a souligné également les conséquences sociales, souvent négligées, de la libéralisation du marché. Pour éviter un sous-enchérissement dans le processus d'appel d'offres et un dumping social, elle a préconisé d'appliquer le principe de la «clause sociale» en cas de procédure de mise en concurrence et de transfert de personnel vers un autre opérateur.

Enfin, le Comité économique et social européen (CESE), l'institution européenne qui représente les employeurs, les travailleurs et autres groupes d'intérêt, a suggéré que la Commission adopte une approche prudente de la question de la libéralisation. Dans un avis sur le sujet<sup>101</sup>, elle a indiqué qu'«il n'y a pas de corrélation automatique entre la séparation, l'ouverture du marché et l'amélioration des résultats du ferroviaire».

---

<sup>96</sup> CER-ERFA-UIP-UNIFE: [document de position](#) «Future role of ERA", 2011/2012.

<sup>97</sup> UNIFE: [communiqué de presse](#) «The European rail industry welcomes the Commission's proposals to make the rail sector more efficient», 31 janvier 2013.

<sup>98</sup> CER: [communiqué de presse](#) «EVES-Rail Study: EU-wide imposition of vertical separation in rail would raise costs for society», 2012.

<sup>99</sup> ERFA: «[Position paper](#) on the fourth railway package», 12 octobre 2012.

<sup>100</sup> ETF: «[Resolution](#) on the fourth railway package», 3 mai 2013.

<sup>101</sup> CESE: [avis](#) sur le quatrième paquet ferroviaire, 11 juillet 2013.

## 5. Le processus législatif

### 5.1. La procédure législative et les débats politiques

#### 5.1.1 Position du Parlement européen

En décembre 2013, la commission des transports et du tourisme (TRAN) du Parlement européen a adopté les six rapports sur le quatrième paquet ferroviaire. En séance plénière de février 2014, le Parlement a adopté sa position en première lecture en y apportant plusieurs amendements. Le vote s'est tenu dans une atmosphère politique tendue: plus de 2 500 cheminots venus de 17 pays de l'Union se sont rassemblés à Strasbourg pour manifester contre le paquet ferroviaire<sup>102</sup>. Dans un entretien accordé pour évaluer les résultats du vote en plénière, l'un des rapporteurs, Saïd El Khadraoui (S&D, Belgique) a déclaré<sup>103</sup> que certains pays avaient eu une influence importante sur les questions liées à la gouvernance, à l'instar du lobby des entreprises ferroviaires nationales et de la CER.

Le pilier technique n'a posé aucun problème sérieux et les résolutions législatives ont été adoptées à de larges majorités. En ce qui concerne la délivrance des certificats de sécurité, les amendements proposés soulignaient la compétence exclusive de l'AFE, tant pour les entreprises ferroviaires que pour les gestionnaires de l'infrastructure, mais laissaient aux entreprises ferroviaires, dans le cas des réseaux isolés, la possibilité de solliciter soit l'AFE soit l'autorité nationale de sécurité.

En ce qui concerne le pilier marché, l'approche originale de la commission TRAN a été modifiée par des amendements adoptés en plénière. Les deux résolutions les plus controversées ont été adoptées à une majorité relativement faible: celle sur la structure de gouvernance et la libéralisation du marché a été adoptée par 412 voix pour, 146 contre et 106 abstentions<sup>104</sup>; celle sur les obligations de service public par 386 voix pour, 206 contre et 78 abstentions<sup>105</sup>. S'agissant de la première résolution, les députés ont insisté pour que le gestionnaire de l'infrastructure dispose de pouvoirs de décision effectifs, indépendants des autres entités au sein d'une entreprise verticalement intégrée, en ce qui concerne des tâches essentielles telles que la répartition des sillons et la tarification de l'infrastructure. Le Parlement a estimé également que le gestionnaire de l'infrastructure devrait être autorisé à s'engager dans des accords de coopération, d'une manière non exclusive et non discriminatoire, avec un ou plusieurs candidats pour fournir des services ferroviaires sur une ligne spécifique ou une partie locale ou régionale du réseau. Parallèlement, la confidentialité des informations commercialement sensibles devrait être garantie. Les députés ont préconisé l'introduction, d'ici à décembre 2019, d'un système d'information et de billetterie commun à toutes les entreprises et autres acteurs ferroviaires, afin d'aider les clients à planifier leurs voyages et acheter leurs billets.

En ce qui concerne l'attribution des CSP, une résolution du Parlement propose de laisser aux États membres et/ou aux autorités compétentes la liberté de choisir entre les procédures de mise en concurrence ou l'attribution directe. Cette dernière serait toutefois assortie de certaines conditions telles que: évolution des volumes de voyageurs; rationalité économique en termes de productivité du travail; qualité du

---

<sup>102</sup> ECG News: [European rail workers protest liberalisation plan](#), 24-28 février 2014.

<sup>103</sup> Agence Europe: «[Réforme ferroviaire, 'il y a eu un lobby très fort' \(S. El Khadraoui\)](#)», 28 février 2014.

<sup>104</sup> Parlement européen, [2013/0029 \(COD\)](#), 26 février 2014.

<sup>105</sup> Parlement européen, [2013/0028 \(COD\)](#), 26 février 2014.

matériel roulant; fréquence et ponctualité des services; et satisfaction des clients. Les procédures de mise en concurrence deviendraient la règle à partir du 3 décembre 2022, sauf dérogations prévues par la proposition de règlement (CE) n° 1370/2007. Une période transitoire de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement est également prévue pour les CSP directement attribués avant décembre 2022 qui ne respectent pas les conditions. Le Parlement a également insisté sur les aspects sociaux du paquet, et exigé des opérateurs de service public retenus qu'ils offrent au personnel des conditions de travail répondant à des normes sociales contraignantes sur le plan national, régional ou local et se conforment aux conventions collectives applicables.

En octobre 2014, la commission TRAN a voté sur la décision d'entamer des négociations interinstitutionnelles sur le quatrième paquet et confirmé toutes ses positions antérieures. Elle a désigné deux nouveaux rapporteurs<sup>106</sup>: David-Maria Sassoli (S&D, Italie) sur la gouvernance ferroviaire et Wim Van de Camp (PPE, Pays-Bas) sur la libéralisation du marché. Le président de la commission a indiqué<sup>107</sup> que les propositions seraient traitées comme un tout, sans séparation des volets politique et technique.

### *5.1.2 Réactions au vote du Parlement européen*

La Communauté européenne du rail (CER) a salué<sup>108</sup> le résultat du vote du Parlement européen, en particulier les amendements accordant aux États membres davantage de flexibilité dans le choix du modèle de gouvernance. En revanche, l'ERFA a exprimé<sup>109</sup> sa déception et regretté l'adoption des amendements du Parlement sur le pilier marché, estimant qu'ils neutralisaient le pilier et «reportaient pour plusieurs années les investissements privés dans le secteur ferroviaire». La Commission a également réagi négativement aux décisions du Parlement, regrettant que les députés ne soutenaient pas une indépendance effective des gestionnaires de l'infrastructure et décidaient de reporter les procédures de mise en concurrence pour les CSP et de les assortir d'exceptions. Siim Kallas, alors commissaire en charge des transports, a regretté<sup>110</sup> «la ténacité des intérêts nationaux qui paraissent plus séduisants [...] que les compromis équilibrés et dûment motivés obtenus [...] par la commission des transports et du tourisme».

### *5.1.3 Débats et position du Conseil sur le pilier technique*

Après avoir adopté des approches générales sur les trois propositions formant le pilier technique, en juin 2013 sur l'interopérabilité, en octobre 2013 sur la sécurité et en mars 2014 sur l'AFE, le Conseil est parvenu à un accord politique sur ces dossiers en juin 2014, après neuf trilogues<sup>111</sup>. Cet accord vise principalement à réduire la charge et les coûts administratifs pour les entreprises ferroviaires et à faciliter leur entrée sur le

---

<sup>106</sup> Saïd El Khadraoui (S &D, Belgique), rapporteur sur la gouvernance ferroviaire, n'a pas été réélu au Parlement européen lors des élections de mai 2014 et Mathieu Grosch (PPE, Belgique), rapporteur sur l'ouverture du marché, ne s'était pas présenté pour un nouveau mandat.

<sup>107</sup> Agence Europe : «[Confirmation des mandats de négociations sur la réforme du rail](#)», 13 octobre 2014.

<sup>108</sup> CER: communiqué de presse «[European Parliament paves the way for the future of a healthy European railway sector](#)», 26 février 2014.

<sup>109</sup> ERFA: document de contribution «[Private investments into rail – What framework conditions?](#)», 3 septembre 2014.

<sup>110</sup> Commission européenne: communiqué de presse (Transports: le Parlement européen adopte une position ambiguë en première lecture sur le quatrième paquet ferroviaire), 26 février 2014, [IP/14/192](#).

<sup>111</sup> Conseil: communiqué de presse (Le Conseil dégage un accord politique sur l'interopérabilité et la sécurité des chemins de fer et sur l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer), 5 juin 2014, [10401/14](#).

marché. En ce qui concerne les procédures d'autorisation, le Conseil a opté pour un double système: l'AFE ferait office de «guichet unique» pour la délivrance des autorisations des véhicules et des certificats de sécurité aux entreprises ferroviaires offrant des services de trafic transfrontière. Les ANS joueraient toutefois un rôle important dans la réalisation des évaluations nécessaires liées à la délivrance de ces autorisations. Pour les activités nationales, les entreprises seraient libres d'adresser leurs demandes d'autorisation ou de certification à l'AFE ou aux ANS.

Parallèlement à l'élargissement des compétences et des devoirs de l'Agence, le règlement modifié relatif à l'AFE prévoit le recrutement de personnel supplémentaire et d'experts nationaux détachés pour l'Agence. Les nouvelles responsabilités de l'AFE seront mises en œuvre au cours d'une période transitoire maximale de quatre ans. Michael Cramer (Verts/ALE, Allemagne), rapporteur sur la directive relative à la sécurité, a salué<sup>112</sup> cet accord, affirmant qu'il «représent[ait] un juste équilibre entre les intérêts des États membres et les demandes du Parlement européen» et qu'il «pourrait être un pas décisif vers la création de l'espace ferroviaire européen». Le 30 juin 2015, les représentants permanents des États membres de l'Union ont adopté un accord sur le pilier technique. À la suite de l'adoption par les États membres, également en juin 2015, d'un accord informel, le Conseil est parvenu à un accord interinstitutionnel sur le dossier législatif le 10 décembre 2015.

#### *5.1.4 Débats et position du Conseil sur le pilier marché*

La conclusion d'un accord sur le pilier marché s'est révélée plus compliquée, la libéralisation du transport de voyageurs, le modèle de gouvernance et l'attribution des CSP demeurant les pierres d'achoppement. Lors du second semestre de 2014, la présidence italienne a encouragé la réalisation d'avancées sur ces matières et l'ouverture de débats en vue de dégager une position commune. Les présidences lettones et luxembourgeoises ont poursuivi dans le même sens en 2015.

Les États membres se sont montrés clairement en désaccord lors du Conseil des ministres des transports organisé en octobre 2014<sup>113</sup>. Alors que l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suède percevaient la libéralisation du secteur ferroviaire comme une occasion à saisir, d'autres délégations ont émis des réserves, demandant la réalisation d'analyses d'impact ou l'instauration de périodes transitoires plus longues. En ce qui concerne les CSP, de nombreux pays ont exprimé des préoccupations sur le risque de voir les petites lignes ferroviaires moins rentables être négligées du fait du «picorage» et ont demandé que l'attribution directe reste possible. En ce qui concerne la gouvernance, l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg et la Slovaquie, entre autres, ont exprimé le désir de maintenir le système intégré des holdings. La majorité des États membres ont estimé que le modèle de gouvernance devrait être celui le plus adapté aux réalités nationales et pas nécessairement le modèle choisi par l'Union.

En mai 2015, la présidence lettone a présenté des propositions de compromis<sup>114</sup> axées sur la gouvernance et la libéralisation du marché. En ce qui concerne la gouvernance, elle a suggéré de définir les exigences d'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure par rapport à ses fonctions plutôt qu'à sa structure organisationnelle. Les propositions définissaient la tarification de l'infrastructure et la répartition des sillons comme fonctions essentielles, subordonnées aux exigences les plus strictes en matière

---

<sup>112</sup> Agence Europe: [«Paquet ferroviaire, accord Conseil/PE sur le pilier technique»](#), 18 juin 2015.

<sup>113</sup> Agence Europe, [«L'aspect politique de la réforme du rail divise les ministres»](#), 9 octobre 2014.

<sup>114</sup> Conseil: rapport sur l'état d'avancement des travaux [8959/15](#), 22 mai 2015.

d'indépendance. En ce qui concerne la libéralisation, les propositions portaient sur le principe de la mise en concurrence pour l'attribution des CSP et prévoyaient de nouvelles dérogations, en particulier lorsque le trafic ferroviaire national de voyageurs d'un État membre est inférieur à 1 % du volume total du marché du transport ferroviaire de voyageurs de l'Union, exprimé en voyageurs-kilomètres.

Désireuse d'améliorer l'efficacité et la compétitivité du secteur ferroviaire, la présidence luxembourgeoise a fait du quatrième paquet ferroviaire sa priorité en matière de transports. Lors du Conseil des transports d'octobre 2015, les ministres ont adopté à l'unanimité une approche générale sur ce dossier<sup>115</sup>, qui, d'après eux, représentait un juste compromis entre la nécessité de libéraliser les marchés ferroviaires nationaux et de tenir compte des spécificités nationales, en particulier celles des petits pays<sup>116</sup>. Dans le droit-fil de la proposition initiale de la Commission, les entreprises ferroviaires de l'Union se verraient accorder un droit d'accès équitable et non discriminatoire au réseau dans l'ensemble des pays de l'Union aux fins de l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs. Elles pourraient soit proposer des services commerciaux concurrents soit participer à des procédures de mise en concurrence pour décrocher des CSP.

En ce qui concerne les CSP, dans l'esprit de la proposition de la Commission, la mise en concurrence deviendrait la règle générale, mais le Conseil est convenu d'une liste plus longue de dérogations. L'attribution directe des CSP resterait possible afin d'éviter que les marchés plus petits ne soient durement touchés et de garantir la continuité des services ferroviaires publics. L'approche générale justifie l'attribution directe par les caractéristiques structurelles et géographiques du réseau concerné. Les autorités nationales seraient néanmoins tenues d'évaluer l'évolution des CSP attribués directement à l'aide de critères de performance, comme proposé précédemment par le Parlement.

En ce qui concerne la gouvernance, l'approche générale permet la constitution d'entreprises verticalement intégrées, mais prévoit des mesures de sauvegarde contre les transferts financiers entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire au sein d'une holding. L'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure est renforcée. Le gestionnaire de l'infrastructure peut toutefois attribuer des fonctions essentielles, telles que la répartition des sillons, à un organisme indépendant, l'exemptant ainsi de se conformer à certaines exigences en matière d'indépendance par rapport à d'autres entités dans une structure de holding.

Commentant l'accord, François Bausch, président en exercice du Conseil, a exprimé sa satisfaction par rapport aux «[...] solutions équilibrées et solides sur lesquelles nous sommes parvenus à nous mettre d'accord». Partageant cette appréciation positive, Violeta Bulc, la commissaire européenne en charge des transports, a affirmé pour sa part que l'accord «[...] ouvre la voie à une amélioration de l'efficacité, de la performance, du rapport qualité-prix et de la qualité des services ferroviaires dans l'Union»<sup>117</sup>. Fin octobre 2015, la présidence a lancé les trilogues avec le Parlement et la Commission en

---

<sup>115</sup> Conseil: rapport [12243/15](#), 1<sup>er</sup> octobre 2015.

<sup>116</sup> Agence Europe: «[Le Conseil adopte un pilier politique du 4e paquet ferroviaire, avec de nombreuses dérogations](#)», 8 octobre 2015.

<sup>117</sup> Présidence du Conseil de l'Union européenne: «[Les ministres des transports adoptent une orientation générale sur la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire et l'ouverture du marché dans le cadre du quatrième paquet ferroviaire](#)», 8 octobre 2015.

vue de parvenir à un compromis politique. Ces réunions devraient se clôturer durant la présidence néerlandaise en mars 2016. Un vote final en plénière sur les volets technique et politique devrait avoir lieu au Parlement lors du premier semestre de 2016.

#### 5.1.5 Réactions au vote du Conseil sur le pilier marché

Quelques jours avant le vote du Conseil, l'ERFA a plaidé en faveur<sup>118</sup> d'une séparation effective des circuits financiers au sein des entreprises verticalement intégrées afin de prévenir tout risque de financements croisés et de distorsions de concurrence, ainsi que de permettre les contrôles réglementaires. L'ERFA a également demandé aux États membres de résoudre les problèmes de transparence financière et de réduire les privilèges accordés aux entreprises historiques.

La Communauté européenne du rail (CER) a salué<sup>119</sup> l'approche générale adoptée par le Conseil et déclaré que la proposition de modification relative à la gouvernance tenait compte de la plupart de ses préoccupations, en particulier la coexistence de différents modèles de gouvernance au sein d'un marché ferroviaire unique et plus ouvert. Commentant les résultats du vote du Conseil, le porte-parole de Rail Delivery Group, qui représente les entreprises britanniques de transport de voyageurs et de marchandises et Network Rail, a déclaré<sup>120</sup> que « nous aurions aimé que les États membres s'accordent sur une plus grande libéralisation, mais nous soutenons pleinement ce compromis, qui constitue un pas dans la bonne direction [...] ».

La Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) a approuvé<sup>121</sup> la décision du Conseil de maintenir l'attribution directe des CSP, mais a critiqué l'approche idéologique selon laquelle l'ouverture à la concurrence améliorerait automatiquement la qualité des services de transport de voyageurs. Elle a estimé que les conditions de travail et la sécurité de l'emploi étaient mises en danger par les procédures de mise en concurrence et insisté sur la protection sociale obligatoire des travailleurs, conformément à la position adoptée par le Parlement en 2014. Enfin, elle a vivement critiqué le soutien du Conseil en faveur d'une concurrence fondée sur le libre accès pour les services de transport ferroviaire de voyageurs.

## 6. Perspectives

La description de l'établissement d'un cadre ferroviaire européen montre que ce processus, toujours en cours, est long, progressif et semé d'embûches. La Commission entendait apporter une réponse au lent déclin de la part du rail, observée depuis les années 1970, en particulier du transport de marchandises, et rendre les chemins de fer plus attractifs et efficaces pour les voyageurs. L'élaboration de cette politique a été entravée par plusieurs obstacles structurels: l'absence d'interopérabilité entre les systèmes ferroviaires nationaux, la présence de monopoles nationaux dans certains États membres, l'existence de différents systèmes réglementaires donnant aux opérateurs un

---

<sup>118</sup> ERFA, communiqué de presse «[Fourth railway package: time to close the loopholes on financial transparency](#)», 29 septembre 2015.

<sup>119</sup> CER: communiqué de presse «[Transport Ministers adopt general approach on the market pillar of fourth railway package – may the technical pillar now enter into force as soon as possible!](#)», 8 octobre 2015.

<sup>120</sup> RDG: communiqué de presse «[RDG responds to EU agreement on fourth railway package](#)», 8 octobre 2015.

<sup>121</sup> ETF: [communiqué de presse](#), 8 octobre 2015.



accès aux services ferroviaires (licences) et de structures de gouvernance ferroviaire hétérogènes. Par ailleurs, différentes visions de la politique ferroviaire et la mise en œuvre divergente ultérieure des paquets ferroviaires européens ont retardé et compliqué davantage encore la création d'un espace ferroviaire unique européen. À titre d'illustration, alors que la Suède a adopté une gouvernance ferroviaire verticale totalement séparée en 1987 et que le Royaume-Uni a démantelé et privatisé son opérateur public historique en 1993-1994, la France a adopté des changements plus limités et l'Allemagne a conservé une solide structure intégrée. Dans certains États membres, les syndicats et les entreprises ferroviaires publiques ont essayé de protéger des positions établies, qui sont remises en question par l'ambition de l'Union de libéraliser le marché et d'introduire un nouveau modèle de gouvernance.

En dépit de l'opposition, ou du manque d'enthousiasme, de certains gouvernements pour mettre en œuvre les réformes, des progrès importants ont été réalisés: renforcement de la concurrence, développement de l'infrastructure ferroviaire et amélioration de l'interopérabilité. La Commission défend la libéralisation du marché par l'instauration d'un modèle de gouvernance fondé sur le principe de la séparation verticale, par la définition de dispositions plus claires concernant la compatibilité des aides d'État accordées aux entreprises ferroviaires et par la mise en place de nouveaux modes de gestion au sein des entreprises ferroviaires, analogues à ceux adoptés dans toute autre entreprise privée. La concurrence intramodale a été, d'une manière générale, renforcée tant sur les marchés des services de transport de marchandises que de voyageurs, avec des différences prononcées entre les États membres. La Commission continue d'encourager une plus grande concurrence intermodale, afin de rendre le rail plus compétitif que le transport aérien court courrier pour les voyageurs, ou que le transport routier pour les marchandises. Dans ce domaine, des résultats positifs ont été enregistrés dans le secteur ferroviaire à grande vitesse<sup>122</sup>. La concurrence intramodale est également bien prise en compte dans la politique européenne en matière d'infrastructures des transports et son réseau de transport transeuropéen (RTE-T), visant à promouvoir et à créer des systèmes de transport de voyageurs et de marchandises intégrés dans toute l'Union<sup>123</sup>.

Dans ce contexte, le quatrième paquet ferroviaire dresse le bilan des progrès réalisés et donne un nouvel élan à la politique ferroviaire européenne. Le long processus législatif, toujours en cours, montre clairement les différents points de vue et les débats qui animent la Commission, les colégislateurs et les autres parties intéressées quant à savoir jusqu'où l'harmonisation des structures de gouvernance ferroviaire et la libéralisation du secteur ferroviaire doivent aller. L'abandon du projet phare de *découplage* obligatoire initialement proposé par la Commission est un exemple assez révélateur à cet égard. Il en va de même pour la proposition initiale de faire de l'AFE un guichet unique pour la délivrance de l'ensemble des certificats et autorisations, également abandonnée. Les positions exprimées durant les trilogues, qui ont débuté fin octobre 2015, illustrent la persistance de différents points de vue entre les parties intéressées, par exemple sur la transparence des flux financiers dans les groupements ferroviaires ou sur l'obligation de mise en concurrence pour l'attribution des CSP. En décembre 2015, lorsque le Conseil a

---

<sup>122</sup> De l'avis des experts, le train à grande vitesse représente au moins 70 % des parts des marchés ferroviaire et aérien pris ensemble pour les trajets de moins de trois heures. Pour de plus amples informations, voir «High-speed rail in the EU», Parlement européen, [Briefing](#), septembre 2015, p. 4.

<sup>123</sup> Pour de plus amples informations, voir «An overview of the Trans-European Transport Network», Parlement européen, [Briefing](#), septembre 2015.

adopté l'accord interinstitutionnel sur le pilier technique (moins controversé dès le début), la Pologne s'est abstenue et le Royaume-Uni a voté contre la refonte de la directive sur la sécurité. D'après certains observateurs, ces positions s'expliquaient par la question du transfert de compétences à l'AFE.

Les questions du transport, de la logistique et de la mobilité figurent dans le nouveau programme de 18 mois des futures présidences néerlandaise, slovaque et maltaise, en tant qu'éléments fondamentaux d'une économie européenne forte, afin de créer des emplois et d'améliorer la connectivité<sup>124</sup>. Le quatrième paquet ferroviaire constitue également une priorité pour les six prochains mois, la présidence néerlandaise espérant parvenir à un accord final avec le trilogue afin que le Parlement européen puisse voter sur ce dossier législatif au cours du premier semestre de 2016<sup>125</sup>. Lors d'une conférence organisée en novembre 2015 par l'AFE, intitulée «Moving towards the Single European Rail Area», la commissaire européenne en charge des transports, Violeta Bulc, a exhorté les délégués ferroviaires à adopter le quatrième paquet ferroviaire et à «réduire les prix, améliorer l'efficacité, [...] mettre en place un nouveau modèle de gestion, [...] et créer un système attractif». Elle a également souligné que le quatrième paquet ferroviaire serait le dernier et qu'il représentait dès lors la dernière occasion pour de nombreux États membres de mettre pleinement en œuvre les paquets ferroviaires antérieurs<sup>126</sup>.

Certains observateurs<sup>127</sup> se demandent toutefois s'il s'agira effectivement du dernier paquet ferroviaire ou s'il sera nécessaire d'en élaborer un autre pour combler ses lacunes. La réponse à cette question dépendra de la cohérence des choix qui seront faits et des décisions qui seront prises lors du trilogue et appliqués après l'adoption du paquet.

---

<sup>124</sup> Conseil: «Faire avancer le programme stratégique – Programme de 18 mois du Conseil», pp. 7 et 9, [15258/15, POLGEN 178](#), 11 décembre 2015.

<sup>125</sup> Agence Europe: «[L'Aviation et le rail, priorités de la nouvelle présidence du Conseil](#)», 6 janvier 2016.

<sup>126</sup> International Railway Journal: «[Bulc: embrace fourth railway package or lose funding](#)», 24 novembre 2015.

<sup>127</sup> A. Perier, *op. cit.*, p. 18.

## 7. Références principales

[Railways: EU policy](#), Standard Note 184, L. Butcher, Library of the House of Commons, 2013, p. 18.

[The EU's fourth railway package: a new stop in a long regulatory journey](#), F. Dehousse & B. Marsicola, Egmont Paper 76, 2015, p. 62.

EU Railway Policy-Making on track?, H. Dyrhaug, Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan, 2013, p. 181.

Commission européenne: rapport sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, [COM\(2006\) 189 final](#).

Commission européenne: communication relative au «Quatrième paquet ferroviaire — Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes», [COM\(2013\) 25 final](#).

Commission européenne: document de travail des services de la Commission, Assessment of social impacts, Annex 7, p. 16, [SWD\(2013\) 10 final](#).

Parlement européen: I. Katsarova, [Fourth railway package still divides Member States](#), EPRS Briefing, 2014, p. 8.

[Rail transport: a balance sheet](#), J. Juan Montero, European University Institute Working papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014/115, p. 17.

[Recent developments in rail transportation services](#), OCDE, direction des affaires financières et des entreprises, comité de la concurrence, 2013, p. 9.

[Perier, Le quatrième paquet ferroviaire: l'impossible libéralisation?](#), A. Perier, Bruges Political Research Papers, Department of European Political and Administrative Studies, 33/2014, p. 26.

Rapport d'information du Sénat au nom de la commission des affaires européennes sur [les enjeux du quatrième paquet ferroviaire](#), R. Ries, 2013, p. 55.

---

Le quatrième paquet ferroviaire comprend six propositions législatives présentées par la Commission européenne en 2013 et destinées à améliorer l'efficacité et la compétitivité du transport ferroviaire dans l'ensemble de l'Union européenne. Il vise à supprimer les derniers obstacles institutionnels, juridiques et techniques, et à créer un véritable espace ferroviaire européen intégré. Si le processus législatif sur les questions techniques n'a pas présenté de nombreuses difficultés, les négociations sur la libéralisation des marchés ferroviaires et les structures de gouvernance (connues sous le nom de «pilier marché») se poursuivent et s'avèrent plus complexes. Amorcés après l'adoption d'une approche générale par le Conseil en octobre 2015, les trilogues devraient se clôturer en 2016. Une fois adopté, le quatrième paquet ferroviaire devrait donner un nouvel élan aux services ferroviaires dans l'Union, et contribuera à la réalisation des objectifs du Livre blanc sur les transports adopté par la Commission en 2011.

---

Publication du

**Service de recherche pour les députés**

*Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen*



PE 579.088  
ISBN 978-92-823-8875-4  
doi:10.2861/280148

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.