



Dossier

LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN EUROPE

Les étapes de la libéralisation

Sonia GOUJON

Depuis le début des années quatre-vingt dix, l'Union européenne mène une politique de libéralisation progressive du transport ferroviaire, avec comme objectif d'enrayer son déclin constaté partout en Europe. Cette politique vise globalement à développer la concurrence interne au mode ferroviaire en autorisant progressivement l'entrée de nouveaux opérateurs et en séparant progressivement les opérateurs historiques en plusieurs entités.

Les Etats ont répondu à ces impulsions de manières assez variables : certains ont ouvert le secteur plus largement ou plus rapidement que le minimum communautaire, d'autres, comme la France, se sont limités à des réformes proches du minimum.

Depuis le 15 mars 2003, dans le cadre du premier « paquet ferroviaire », l'Union européenne a autorisé les entreprises ferroviaires désireuses d'effectuer des services de fret international à accéder aux lignes du réseau ferré national appartenant au réseau trans-européen du fret ferroviaire (RTEFF). Cette ouverture concernera, au plus tard le 15 mars 2008, l'ensemble du réseau ferré européen, soit 150 000 km. Cette mesure s'inscrit dans un mouvement de libéralisation du secteur lancé en 1991 (annexe 1 – Les étapes réglementaires de la libéralisation).

Dans un secteur ferroviaire dominé par les opérateurs nationaux en situation de monopole, l'introduction d'une certaine dose de concurrence vise à apporter aux chemins de fer un nouveau dynamisme. Certains Etats ont ainsi, par leur politique nationale, pris des initiatives en ouvrant volontairement leurs marchés, conduisant à une modification de la place de ces opérateurs historiques dans le système ferroviaire. Ils sont allés au-delà de la réglementation européenne en permettant l'accès à certains secteurs d'activité ferroviaires fret et/ou voyageurs à de nouvelles entreprises nationales ou étrangères. L'Europe est ainsi marquée par une diversité des modalités et stades d'avancement dans la libéralisation du transport ferroviaire.

Les Etats ont dû opérer des changements d'ordre organisationnel de manière à faciliter l'entrée de nouveaux transporteurs. Ces règles sont relatives à la séparation comptable entre l'infrastructure et l'exploitation, et l'institution d'un statut indépendant par rapport aux pouvoirs publics dans les pays où ce n'était pas le cas.

La séparation entre gestion de l'infrastructure ferroviaire et fourniture de services de transport, une condition préalable à la concurrence dans l'exploitation

L'un des premiers changements introduit par la directive 91-440 relative au développement des chemins de fer communautaires concerne la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, tout au moins sur le plan comptable. Tous les Etats membres se sont conformés à cette obligation, mais la plupart sont allés au-delà. Ils ont ainsi constitué soit des divisions ou des filiales pour l'infrastructure (séparation organisationnelle), soit des organisations totalement indépendantes (séparation institutionnelle). Dans tous les cas, l'infrastructure, considérée comme un monopole naturel, est la propriété d'un détenteur unique (public ou privé) auquel les entreprises ferroviaires doivent acquitter un droit d'accès.

FERROVIAIRE

En application de la directive 2001-14, le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur peuvent faire partie de la même entité juridique, mais la répartition de la capacité sur le réseau et la tarification de l'utilisation du réseau doivent relever d'un organisme indépendant de toute entreprise ferroviaire sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel. La Grèce et l'Irlande ont cependant obtenu des dispositions particulières.

La séparation organisationnelle consiste à créer des unités d'affaires au sein d'un groupe (holding). Ces unités sont plus ou moins autonomes. Dans certains cas, les unités (ou secteurs) ont une gestion indépendante avec des comptes séparés, mais sans autonomie légale. C'est ainsi le cas en Belgique (SNCB). En Allemagne, les unités sont des compagnies autonomes au sein du groupe Deutsche Bahn AG. En Italie également, le groupe Ferrovie dello Stato (FS) comprend RFI (Rete Ferroviaria Italiana) pour les infrastructures et Trenitalia pour le transport. On parle alors de filialisation ou d'intégration verticale.

Quant à la séparation institutionnelle, elle se caractérise par une séparation en deux entités autonomes du point de vue comptable, mais aussi juridique. Le propriétaire de l'infrastructure est soit public, comme c'est le cas en Suède (Banverket) ou en France (Réseau Ferré de France), soit privé. Il n'existe qu'un seul gestionnaire d'infrastructure privé en Europe : Network Rail (au Royaume-Uni), entreprise privée sans but lucratif mais financée en partie par l'Etat à la suite de la faillite de Railtrack. Aux Pays-Bas, Pro-rail né de la fusion de trois entités de l'entreprise ferroviaire NS (chemins de fer néerlandais), est désormais totalement indépendant de cette dernière. En Autriche, le gouvernement a récemment adopté un projet visant la création d'une holding coiffant quatre sociétés chargées des infrastructures, de leur entretien, du transport de passagers et de fret.

On peut souligner que deux pays présentent des particularités : la France et l'Espagne. En France, la séparation n'est pas totale car le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique ont toujours des relations étroites : la SNCF continue d'assurer l'entretien de la voie et la gestion des circulations en tant que maître d'œuvre travaillant pour RFF, maître d'ouvrage. En Espagne, il existe deux gestionnaires d'infrastructures : une unité commerciale de la RENFE pour le réseau classique et le GIF (Gestor de Infraestructuras Ferroviarias) pour les lignes nouvelles à grande vitesse. Fin octobre, le Parlement espagnol a approuvé une loi qui prévoit à partir de mai 2004 l'abandon par la RENFE de la gestion du réseau et la création d'un nouvel organisme : ADIF (Administrateur d'infrastructures ferroviaires) reprenant les deux entités actuelles.

Classification des pays selon le degré de séparation entre infrastructure et exploitation

	Comptable	Organisationnelle (au sein d'un groupe)	Institutionnelle (2 entités indépendantes)
Espagne	X (Réseau classique)		X (Grande vitesse)
France			X
Royaume-Uni			X
Pays-Bas			X
Suède			X
Portugal			X
Danemark			X
Finlande			X
Allemagne		X	
Italie		X	
Suisse		X	
Autriche	X		
Belgique	X		
Grèce	X		
Luxembourg	X		
Irlande	X		

FERROVIAIRE

Les opérateurs historiques segmentent leurs activités

Outre la séparation (verticale) entre infrastructure et exploitation, les Etats ont également procédé à un second découpage (horizontal) entre les différentes activités de services de transport. Les entreprises ferroviaires distinguent, le plus souvent, fret, transport de passagers sur grandes lignes et transport régional de passagers. En Italie, la société Trenitalia, société du groupe FS, a opéré une séparation comptable entre ces secteurs comme en Suisse. En Allemagne, les secteurs d'activités sont confiés à des entreprises dépendant de la holding DB AG. Depuis le 1^{er} janvier 2001, l'Etat suédois a changé le statut du groupe SJ (chemins de fer suédois de l'Etat) entreprise publique, qui a été remplacé par six sociétés anonymes (transport de passagers, fret, maintenance, immobilier, service terminal, technologie et information) dont le capital est détenu par l'Etat.

La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs est une réforme engagée dans plusieurs pays. Ainsi en Allemagne, le transfert aux régions (Länder) s'est effectué au 1^{er} janvier 1996, date à laquelle les Länder sont devenus responsables du financement, mais aussi de l'organisation du transport collectif régional. Ils sont tenus de fixer un niveau de service et de conclure un contrat d'une durée déterminée avec un opérateur de chemin de fer après avoir lancé un appel d'offres. L'Italie, les Pays-Bas et la France se sont également engagés dans cette voie. Ainsi en France, la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs est effective depuis le 1^{er} janvier 2002, mais les régions n'ont pas, à ce stade, la possibilité de choisir d'autres opérateurs que la SNCF.

Enfin, le gouvernement britannique a introduit un modèle original en instaurant un système de concessions par lequel les entreprises disposent d'un monopole local assorti d'un ensemble de contraintes réglementaires qui encadrent fortement l'exploitant. Pour le trafic voyageurs, le réseau a été découpé en 25 concessions dont les durées varient entre cinq et quinze ans. Il y a par conséquent une juxtaposition de monopoles régionaux et donc peu de réelle concurrence. Par contre, pour les grandes lignes, les concessions ne sont pas en général exclusives et certains itinéraires sont desservis par plusieurs opérateurs, ce qui permet une certaine dose de concurrence intramodale.

Par ailleurs, une autre réforme a été menée afin de doter les entreprises d'un statut indépendant des pouvoirs publics. Plusieurs options se sont offertes aux Etats :

- société d'Etat de type établissement public ou similaire,
- société par actions avec l'Etat comme seul actionnaire,
- société privée par actions.

Selon les Etats, les opérateurs historiques disposent d'une indépendance variable vis à vis des pouvoirs publics.

La diversité des statuts des opérateurs ferroviaires historiques

Société d'Etat de type établissement public ou similaire	Société par actions avec l'Etat comme seul actionnaire	Société privée par actions
France (SNCF) Espagne (RENFE) Belgique (SNCB) Portugal (CP) Grèce (OSE) Danemark (DSB) Luxembourg (CFL) Irlande (CIE)	Allemagne (DB AG) Italie (FS) Pays-Bas (NS) Autriche (ÖBB) Suède (SJ) Suisse (CFF) Finlande (VR)	Royaume-Uni (TOCs)

FERROVIAIRE

La répartition des sillons et la tarification de l'infrastructure doivent être confiées à une entité qui ne fournit pas de transport ferroviaire

Les capacités d'infrastructure ferroviaire doivent être réparties de manière équitable et non discriminatoire entre les entreprises qui détiennent une licence de services de transport. Selon les directives européennes, la répartition des sillons ne peut être confiée à une entreprise qui exploite le réseau, ce qui suppose l'existence d'un organisme de répartition des capacités. Si le gestionnaire d'infrastructure est séparé de l'entreprise exploitante, il peut assumer cette fonction.

Par un arrêté royal du 12 mars 2003, le gouvernement belge avait décidé de créer un office ferroviaire ayant pour mission d'attribuer les sillons et de déterminer le montant des redevances, tout en conservant l'unicité de la SNCB qui gardait sa qualité d'entreprise ferroviaire et de gestionnaire d'infrastructures. Mais ultérieurement, en octobre 2003, un projet de loi a été approuvé portant création d'un gestionnaire d'infrastructures à l'instar de RFF. Ce gestionnaire d'infrastructures et la SNCB seraient deux sociétés indépendantes.

En Suisse, un service commun, appelé OneStopShop (OSS) associant les CFF (Chemins de fer fédéraux), BLS (Lötschbergbahn AG Infrastruktur) et RM (Regionalverkehr Mittelland), commercialise des sillons. Il s'agit d'un organe central de coordination (guichet unique) pour plusieurs gestionnaires d'infrastructure. Le but est de faciliter pour les entreprises de transport ferroviaire la fourniture de services internationaux de transport ferroviaire par l'achat de plusieurs « segments » de sillons à des gestionnaires différents.

PAYS	Entités chargées de la répartition des capacités
France	Réseau Ferré de France (Gestionnaire d'infrastructure)
Allemagne	DB Netz (Gestionnaire d'infrastructure)
Royaume-Uni	Network Rail (Gestionnaire d'infrastructure)
Italie	RFI (Gestionnaire d'infrastructure), pour cette fonction il est sous tutelle du ministère des transports
Espagne	GIF (Gestionnaire d'infrastructure) et RENFE actuellement, puis ADIF
Pays-Bas	ProRail (Gestionnaire d'infrastructure)
Autriche	Osterreichische Bundesbahnen(OBB)
Suède	Banverket (Gestionnaire d'infrastructure)
Belgique	SNCB mais projet de création d'un gestionnaire d'infrastructures
Portugal	Instituto Nacional do Transporte Ferroviario
Finlande	Ratahallintokeskus (RHK) (Gestionnaire d'infrastructure) recouvre les redevances, attribue les sillons mais délègue la gestion des circulations à VR
Irlande	Coras Iompair Eireann (CIE)
Luxembourg	Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (CFL)
Danemark	Banestyrelsen (Gestionnaire d'infrastructure)
Grèce	Organisme des chemins de fer helléniques (CH)
Suisse	OneShopStop(OSS), service de vente de sillons des CFF, BLS et RM

Le niveau de péage des infrastructures ferroviaires est fonction du niveau de subvention

Chaque pays, conformément aux directives, doit mettre en place un système de tarification de l'accès à l'infrastructure permettant un accès équitable et non-discriminatoire au réseau. Le gestionnaire d'infrastructure est chargé de l'établissement de la redevance et de son recouvrement. Dans l'application de ce principe, le niveau de péage demandé est étroitement lié au niveau des subventions et aides publiques au secteur ferroviaire que reçoivent le gestionnaire d'infrastructure ou l'opérateur de services.

Selon le pays, le montant des redevances d'accès versées aux gestionnaires d'infrastructures varie énormément. Ainsi en 2001, le Royaume-Uni a le péage moyen rapporté aux unités-kilométriques (voyageurs-km et tonnes-km) le plus élevé d'Europe (44,4 € par millier d'unité-kilomètre). Alors qu'en Allemagne, DB Netz perçoit 23,7 € par millier d'u-k, la Suède a, quant à elle, le niveau de péage le plus bas (1,8 € par millier d'u-k). En effet, l'Etat suédois subventionne principalement les infrastructures, c'est pourquoi le péage demandé par le gestionnaire d'infrastructures aux entreprises exploitantes est très peu élevé. Les Pays-Bas se caractérisent également par un péage très bas en marchandises. Cette sous-tarification est très liée au contexte local et vise à soutenir la politique portuaire autour de Rotterdam.

FERROVIAIRE

A l'inverse, au Royaume-Uni, le gestionnaire d'infrastructures, qui ne perçoit pas de subvention, applique une tarification au coût complet. Ainsi le niveau de péage payé par les exploitants, qui doit couvrir la totalité des coûts d'infrastructures, est très élevé. Ce système impliquant un péage élevé peut avoir deux effets contradictoires. D'une part, les exploitants sont vivement incités à réaliser davantage de gains de productivité pour compenser les droits d'accès élevés. D'autre part, ces exploitants peuvent avoir tendance à réduire l'offre de transport (fréquence et/ou desserte géographique), entraînant un niveau de transport sous-optimal sur certaines lignes (par rapport à un niveau correspondant au coût marginal social).

Comparaison des péages par unité-kilomètre perçus en 2001

	Royaume-Uni	Allemagne	Italie	France	Suède
Tonnes-km (milliards)	19,4	74,5	21,7	50,4	19
Voyageurs-km (milliards)	38,6	74,5	46,7	71,5	8,8
Total unités-km (milliards)	58	149	68,4	121,9	27,8
Péages (millions d'€)	2577	3529	1029	1698	51
Péages/uk (€/milliers d'uk)	44,4	23,68	15	13,9	1,8

Les activités ferroviaires sont de plus en plus surveillées par des autorités de régulation et de sécurité indépendantes

Les textes européens prévoient que doivent être confiés l'attribution des licences d'exploitation, le contrôle des obligations de service public et la fixation des règles de sécurité à des entités qui ne fournissent pas de service de transport ferroviaire. Par conséquent, les pays ont créé une ou plusieurs institutions compétentes pour assumer ces fonctions. Ces organes surveillent la concurrence sur le marché et prennent toute mesure corrective en cas d'agissement illégal. L'organe de régulation vérifie que les décisions sont non-discriminatoires et respectent la législation, qu'elle soit européenne ou nationale. En général ces organismes sont soit le ministère chargé des transports, soit une autorité de régulation, soit le gestionnaire d'infrastructure.

PAYS	Autorités de régulation et de sécurité
France	Une mission de contrôle des activités ferroviaires placée auprès du ministre chargé des transports, composée d'un membre du conseil d'Etat, d'un membre de la Cour des comptes et d'un membre du conseil général des ponts et chaussées, instruit les réclamations des entreprises ferroviaires et a une mission d'observation et de proposition. Le ministre des transports délivre les certificats de sécurité et les licences. Par ailleurs, le conseil de la concurrence exerce ses compétences dans le cadre de la réglementation en vigueur.
Allemagne	EisenbahnBundesamt (EBA), organe subsidiaire du ministère fédéral des transports a des fonctions de régulation y compris la sécurité et l'arbitrage des litiges entre les sociétés ferroviaires. Bundeskartellamt (BKA) : Domaine de la concurrence
Royaume-Uni	Strategic Rail Authority (SRA) attribue les licences. Office of the Rail regulator (ORR) : régulateur ferroviaire Agence de sécurité : HSE (Health and safety executive) Office of Fair Trading : organe chargé de la concurrence
Italie	RFI, gestionnaire d'infrastructure, est également l'autorité de sécurité. Le ministère accorde les licences d'exploitation.
Pays-Bas	Le ministère des transports a en charge : l'attribution des licences après avis de ProRail, l'établissement des normes de sécurité, le contrôle de leur respect, la certification du matériel roulant et l'octroi des certificats de sécurité.
Autriche	Le ministère fédéral en charge des transports attribue les licences, approuve le matériel roulant et le règlement de sécurité. Autorité de régulation : Schienen-Control GMBH.
Suède	Jarnavagsinspektionen, organisme d'Etat rattaché à BV, approuve les normes de sécurité. Rikstrafiken veille à la cohérence de l'offre de transport.
Espagne	La réforme adoptée par le Parlement prévoit la constitution de : Une Autoridad Ferroviaria, dépendant du ministère des transports qui attribuera les licences Un organisme de régulation, placé sous la tutelle du ministère, qui arbitrera les conflits d'utilisation et les entreprises ferroviaires, dont la Renfe.
Belgique	Le ministère des transports (administration des transports terrestres) attribue les licences et certificats de sécurité, approuve les normes de sécurité établies par la SNCB. L'Institut des chemins de fer a des fonctions de contrôle et de conseil et est chargé des enquêtes sur les
Portugal	L'Instituto Nacional do Transporte Ferroviario, doté d'une autonomie financière et administrative, est le régulateur et responsable du développement du transport ferroviaire.
Danemark	Organisme de contrôle : Jernbanetilsynet (office de surveillance des chemins de fer) attribue les licences et certificats de sécurité Jernbaneklagenavnet, constituée d'un panel d'experts, instruit les plaintes en matière de respect de la concurrence.
Finlande	RHK attribue les certificats de sécurité Bureau d'enquête-accident rattaché au ministère de la justice.
Suisse	L'office fédéral des transports accorde les autorisations d'utiliser le réseau ferroviaire suisse. Une commission d'arbitrage statue sur les litiges concernant l'accès au réseau et le calcul de la redevance d'utilisation de l'infrastructure.
Grèce	Le Ministre chargé des transports délivre les licences.

FERROVIAIRE

L'accès des tiers au réseau : la moitié des Etats vont au delà des directives européennes

Le développement de l'accès de tiers au réseau a été entendu différemment selon les Etats. Ainsi la France a jusqu'à présent strictement appliqué le minimum imposé par les directives sans aller au-delà. Ce minimum reconnaît aux regroupements internationaux un droit d'accès et de transit dans les Etats où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent, et un droit de transit dans les autres Etats membres, pour le transport international.

Quant aux entreprises ferroviaires établies dans un Etat membre de l'Union européenne, elles se voient accorder un droit d'accès au réseau ferré national pour exploiter :

- des services de transports internationaux de marchandises sur les lignes appartenant au RTEFF depuis le 15 mars 2003 et à compter du 15 mars 2008 sur l'ensemble du réseau ferroviaire
- des services de transports combinés internationaux de marchandises.

Or l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, la Suède, le Royaume-Uni et la Suisse (non-adhérent à l'UE) ont déjà ouvert à la concurrence leur marché de fret ferroviaire international avant la date du 15 mars 2003.

Pour les autres secteurs (fret national, voyageurs grandes lignes et/ou voyageurs régional), certains Etats membres ont accordé des droits d'accès plus étendus que ceux prévus par les directives aux entreprises privées nationales et sous certaines conditions à des entreprises étrangères. En Allemagne et en Suisse notamment, une entreprise ferroviaire étrangère dispose d'un droit d'accès au réseau national à condition que l'inverse soit possible dans l'autre pays. Cette condition de réciprocité signifie qu'il suffit que l'entreprise possède une licence d'un de ces pays pour pouvoir accéder au réseau. Le réseau ferroviaire allemand est ainsi complètement ouvert depuis 1994 avec des accords de réciprocité avec d'autres Etats.

Le Royaume-Uni (pour le fret), la Suède et les Pays-Bas vont plus loin en autorisant l'accès à des entreprises étrangères possédant une licence d'un autre pays, sans condition particulière.

Degré d'ouverture des marchés ferroviaires européens (au-delà des directives) à la fin 2003

	Secteurs ouverts à la concurrence			Opérateurs ayant accès	
	fret national	passagers régionaux	passagers grandes lignes	Entreprises avec licence nationale	Entreprises avec licence étrangère
Allemagne	X	X	X	X	Réciprocité
Royaume-Uni	X	X	X	X	X (fret)
Danemark	X	X	X	X	X
Suède	X	X	X (avec restriction)	X	X
Suisse	X	X	X (avec restriction)	X	Réciprocité
Italie	X	X		X	Réciprocité
Pays-Bas	X	X		X	X
Autriche	X			X	Réciprocité
Portugal		X		X	
Espagne					
Belgique					
Grèce					
France					
Finlande					
Luxembourg					
Irlande					

En Allemagne, les nouveaux entrants reprennent les activités de transport de marchandises et de voyageurs grandes lignes, jugées non rentables par la DB AG (entreprise ferroviaire historique) qui les a abandonnées. Par ailleurs en Italie, plusieurs opérateurs privés ont obtenu une licence d'exploitation, mais la plupart n'a pas encore de certificat de sécurité autorisant l'activité.

La part de marché de l'opérateur historique reste toujours prépondérante

La DB AG a conservé 91 % du transport régional de voyageurs et 93 % du trafic fret, alors qu'il y a plus de 280 nouveaux entrants en Allemagne. Ces derniers se sont implantés localement. Dans d'autres pays, l'ouverture à la concurrence est plus récente, comme c'est le cas en Autriche où les nouveaux opérateurs sont un peu plus d'une dizaine. En Suède, SJ AB (issue de l'entreprise historique SJ) est en concurrence avec de nouveaux entrants pour les transports régionaux. Toutefois pour le trafic de voyageurs grandes lignes, SJ a jusqu'à présent une priorité (une sorte de droit exclusif) sur les lignes rentables, mais une réforme va être engagée pour plus de concurrence. En Suisse, CFF, BLS et Cisalpino ont une concession pour le transport de voyageurs grandes lignes jusqu'en 2007. Le transport de passagers sur grandes lignes reste peu accessible à de nouveaux entrants dans beaucoup de pays.

En Italie, les régions ont confié la gestion des services ferroviaires, par des contrats de services, à des entreprises existantes ou créées dans ce but. A la fin d'une période transitoire (décembre 2003), les régions doivent avoir recours systématiquement à des procédures de mise en concurrence publique.

La France privilégie, quant à elle, la coopération internationale notamment à travers Thalys et Eurostar (trafic voyageurs grandes lignes vers le Bénélux et Cologne, et le Royaume-Uni) à l'ouverture du réseau national à des opérateurs étrangers. Ainsi, à fin 2003, il n'y a pas encore de tiers en activité sur le réseau, mais plusieurs opérateurs effectuent des demandes d'accès pour le fret.

Par ailleurs, certaines entreprises constituent des alliances entre réseaux voisins et complémentaires afin de contrôler les marchés du fret ferroviaire. Ainsi, les chemins de fer allemands, néerlandais (en 1999) et danois (en 2001) se sont regroupés pour créer la holding Railion.

Annexe 1 - Les étapes réglementaires de la libéralisation

Les directives de 1991 et 1995 : le lancement de la libéralisation

La **directive 91-440** du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires constitue la mesure « mère » de l'amélioration de la compétitivité du transport ferroviaire.

Cette directive impose aux entreprises ferroviaires un renforcement de leur situation financière afin qu'elles s'appuient sur une structure saine. Concrètement, les Etats doivent prendre les mesures nécessaires pour réduire leur endettement. L'Allemagne a ainsi remboursé la dette de l'opérateur historique et la France a désendetté la SNCF en transférant la dette à un nouvel établissement public, gestionnaire d'infrastructures. Ces entreprises doivent aussi se doter d'un statut indépendant à l'égard des pouvoirs publics grâce à un budget et une comptabilité distincte de celle de l'Etat. La directive impose également la tenue d'une comptabilité distincte entre l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services de transport.

Sous certaines conditions, les entreprises ferroviaires établies dans un Etat membre disposent d'un droit d'accès au réseau national pour le transport combiné international de marchandises. Enfin, est reconnu aux regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires pour le transport international (voyageurs et marchandises), dans les Etats où elles sont établies, le droit d'accès et de transit, et dans les autres Etats membres, le droit de transit.

Deux autres directives sont intervenues pour compléter ce dispositif. D'une part, la directive 95-18 fixe les critères communs pour l'octroi de licences aux entreprises ferroviaires concernées par la directive précédente. Une licence est une autorisation accordée par un Etat à une entreprise à laquelle la qualité d'entreprise ferroviaire est reconnue. Pour l'obtenir, l'entreprise doit remplir certaines conditions (exigences en matière d'honorabilité et de capacité financière et professionnelle...).

D'autre part, la directive 95-19 garantit un accès équitable et non-discriminatoire aux infrastructures en réglementant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation. Les Etats membres doivent créer une organisation (gestionnaire d'infrastructure) chargée de répartir les capacités d'infrastructure ferroviaire entre les entreprises détenant une licence.

Ces trois directives ont fait l'objet d'amendements en 1999 pour favoriser les droits d'accès et ainsi améliorer l'efficacité des chemins de fer. Toutefois, leur mise en œuvre a été difficile dans la plupart des Etats membres qui ont souvent tardé à les transposer. Les parts de marché du mode ferroviaire par rapport aux deux autres modes (routier et fluvial) ont continué à diminuer et les déficits se sont davantage creusés. C'est pourquoi, la commission européenne a décidé d'approfondir la libéralisation par un « paquet » de nouvelles mesures.

En 2001, le « premier paquet ferroviaire » renforce la libéralisation

La mesure la plus importante de la **directive 2001-12** modifiant la directive 91-440 concerne l'élargissement des droits d'accès au réseau. Elle autorise, sous certaines conditions, l'accès aux lignes du réseau ferré national faisant partie du RTEFF aux entreprises ferroviaires voulant effectuer des services de fret internationaux.

Afin de rendre l'accès aux infrastructures équitable et non-discriminatoire, certaines fonctions doivent être confiées à des entités qui ne fournissent pas de services de transport ferroviaire. Ces fonctions sont les suivantes :

- Préparation et adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires
- Adoption des décisions concernant la répartition des sillons (y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité ainsi que l'attribution de sillons individuels)

- Adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure
- Contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services
- Fixation des normes et règles de sécurité, certification du matériel et des entreprises ferroviaires, enquêtes suite aux accidents.

Cette directive impose également aux entreprises ferroviaires de séparer les comptabilités des services de transport de voyageurs et de fret, par la tenue et la publication de comptes de profits et pertes, et de bilans séparés.

Par ailleurs, la **directive 2001-13** modifiant la directive 95-18 donne aux licences un caractère universel, c'est à dire une validité sur tout le territoire de l'Union. Désormais l'exigence de leur détention n'est plus limitée à la fourniture des seuls services internationaux mais elle est étendue à l'ensemble des services de transport.

Enfin, la **directive 2001-14** instaure l'élaboration d'un document de référence pour l'accès à l'infrastructure. Ce document, relevant du gestionnaire d'infrastructure, décrit la nature et les restrictions d'utilisation du réseau, les conditions d'accès, les règles de répartition des capacités ainsi que la structure tarifaire et les règles de priorité à appliquer en cas de demandes concurrentielles. Elle prévoit également l'institution d'un organisme de contrôle par Etat membre ainsi que l'institution d'un certificat de sécurité fixant les exigences imposées aux entreprises ferroviaires en matière de sécurité.

A fin 2003, seuls la France, la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas et le Danemark ont notifié la transposition de ce premier paquet de mesures.

Le deuxième paquet ferroviaire vise à créer un « espace ferroviaire européen intégré »

Avant même la date limite de transposition de ces directives, la commission a proposé le 23 janvier 2002 un nouveau paquet de mesures afin de revitaliser le rail. Cette priorité figurait déjà dans le programme d'action du Livre blanc sur les transports adopté le 12 septembre 2001.

La détérioration continue des parts de marché du fer reste préoccupante. Ainsi dans l'Union européenne, la part du fer en volume de marchandises transportées (t-km) a chuté de 29 % à 14 % entre 1974 et 2002. Le cloisonnement des marchés empêche les compagnies ferroviaires d'offrir des services internationaux rapides et fiables. Par ailleurs, les règles juridiques et techniques conduisent à un manque d'ouverture des marchés nationaux. De plus, les réseaux et systèmes ferroviaires nationaux ne fonctionnent pas de manière intégrée. Ainsi, des différences techniques subsistent : systèmes d'électrification, systèmes de signalisation, écartement des voies... Ce manque d'harmonisation se retrouve aussi dans les règles de sécurité. Ce déclin du rail se combine avec une congestion croissante des transports routiers, d'où l'objectif de rééquilibrage des modes en faveur du ferroviaire.

La commission a proposé dans ce contexte les mesures suivantes :

1. Créer une agence ferroviaire européenne pour la sécurité et l'interopérabilité. Cette agence aura un triple rôle : support technique à la décision (pilotage et coordination des travaux), structure de conseil et animateur des travaux de coopération entre les autorités nationales.
2. Développer une approche commune de la sécurité en clarifiant les responsabilités et en conciliant les règles de sécurité avec l'ouverture du marché, introduire des principes de transparence et d'information et installer des organismes indépendants d'enquête sur les accidents et incidents.
3. Compléter les principes fondamentaux de l'interopérabilité. L'Union européenne souhaite que les Etats tirent des enseignements des travaux déjà réalisés. Il est également indispensable dans un souci de cohérence de veiller à ce que les propositions relatives à la sécurité et à l'agence ferroviaire soient reflétées dans les directives sur l'interopérabilité. Enfin, la géographie de l'interopérabilité doit correspondre à celle de l'ouverture du marché.
4. Achever l'ouverture du marché aux services de fret nationaux au 1^{er} janvier 2006, sur tout le réseau ferroviaire européen.
5. Adhérer à l'Organisation pour les Transports Internationaux Ferroviaires (OTIF) qui élabore des règles dans le secteur du transport ferroviaire international. L'objectif est une coordination des positions des pays au niveau de l'Union européenne.

Dès janvier 2002, dans sa communication relative au deuxième paquet ferroviaire, la commission envisageait d'ouvrir le marché du transport ferroviaire de passagers en plusieurs étapes : dans un premier temps les niches (trains de nuit, trains-auto), puis les services hors cabotage et enfin tous les services.

L'adoption de ce paquet ferroviaire s'est révélée difficile en raison des divergences entre le Parlement européen et le conseil des ministres sur le calendrier d'ouverture du fret à la concurrence. Un accord a été trouvé le 16 mars 2004 pour une ouverture de l'ensemble du fret (y compris le cabotage) au 1^{er} janvier 2007.

Enfin, le 3 mars 2004 la commission a présenté un troisième paquet ferroviaire concernant la licence de conducteur de train, la qualité du transport de fret, le droit des passagers et l'ouverture des services de voyageurs.

GLOSSAIRE (Directive n°2001-12)

Entreprise ferroviaire

Toute entreprise à statut privé ou public et titulaire d'une licence conformément à la législation communautaire applicable, dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer, la traction devant obligatoirement être assurée par cette entreprise. Ce terme recouvre aussi les entreprises qui assurent uniquement la traction.

Gestionnaire de l'infrastructure

Toute entité ou entreprise chargée notamment de l'établissement et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que, éventuellement, de la gestion des systèmes de régulation et de sécurité de l'infrastructure. Les fonctions de gestionnaire de l'infrastructure sur tout ou partie d'un réseau peuvent être attribuées à plusieurs entités ou entreprises.