



N° 711

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mars 2003

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur le deuxième paquet ferroviaire
(rapport complémentaire),*

(documents E 1932, E 1936, E 1937 et E 1941)

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; M. François Guillaume, secrétaire ; MM. Alfred Almont, Bernard Bosson, Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : LA CONFIRMATION PAR LE PARLEMENT EUROPEEN DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA COMMISSION	9
I. UNE CONCEPTION DYNAMIQUE DE L'OUVERTURE DES RESEAUX.....	11
A. L'extension du champ d'application de l'ouverture des réseaux.....	11
1) L'élargissement de l'ouverture au transport de voyageurs.....	11
2) L'accroissement des droits accordés aux candidats autorisés.....	12
B. L'accélération du calendrier de l'ouverture des réseaux	13
II. LA VOLONTE D'ENCADRER L'INTERVEN- TION DES ETATS DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE	15
A. L'harmonisation des règles de sécurité.....	15
1) La limitation de la faculté pour les Etats d'introduire de nouvelles règles nationales	15

2) Les modalités d'exercice par les gestionnaires d'infrastructure de leurs compétences	16
a) L'obligation impartie aux gestionnaires de l'infrastructure de tenir un dossier de sécurité	16
b) La participation des gestionnaires de l'infrastructure aux tâches assignées à l'autorité de sécurité	17
B. La formation des personnels	18
III. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DE L'INTEROPERABILITE ET DU ROLE DE L'AGENCE FERROVIAIRE EUROPEENNE	19
A. La prise en compte des enjeux de l'interopérabilité	19
1) Les enjeux techniques	19
2) Les enjeux économiques	20
B. Le rôle de l'Agence ferroviaire européenne	21
1) La confirmation du rôle-clé de l'Agence ferroviaire européenne	21
a) L'élargissement des compétences de l'Agence	21
b) Le renforcement du statut de l'Agence	22
2) La modification de la composition de l'Agence	22

DEUXIEME PARTIE : LA NECESSITE POUR LA FRANCE DE SURMONTER LES DEBATS RECURRENTS SUR L'OPPORTUNITE D'ACCEPTER UNE REELLE OUVERTURE DES RESEAUX.....25

I. LE VOTE DU PARLEMENT EUROPEEN FAIT L'OBJET D'ANALYSES DIVERGENTES.....	27
A. Le ferme soutien des industriels à la quasi-totalité des positions du Parlement européen	27
1) Un nouveau cap décisif dans la mise en place d'un espace ferroviaire réellement intégré.....	27
a) L'institution de la concurrence constitue un facteur indispensable de la revitalisation du rail	27
b) Une exigence logique: la reconnaissance de droits élargis aux candidats autorisés	28
c) Les imperfections affectant le statut et le rôle de l'Agence ferroviaire	29

2) La sévère critique persistant en France des entraves au franchissement de ce cap.....	30
a) Les conditions jugées préoccupantes de la transposition du premier paquet ferroviaire.....	30
b) Le risque d'une aggravation des dysfonctionnements affectant le fret ferroviaire en France.....	32
B. Les réserves circonstanciées de la SNCF et du Gouvernement.....	33
1) Une ouverture considérée comme précipitée.....	33
a) L'absence de justification des craintes relatives aux conséquences des amendements du Parlement européen.....	33
b) L'attachement à l'exigence d'un bilan préalable du premier paquet ferroviaire.....	34
2) La bataille des normes de sécurité.....	35
a) Les dispositions litigieuses.....	35
b) L'opposition entre la France et la Commission.....	35
II. LES VOIES D'UNE OUVERTURE ACCEPTABLE.....	37
A. La France ne doit pas donner l'impression d'être la mauvaise élève.....	37
B. La France doit parvenir à faire admettre le bien-fondé de certaines propositions.....	39
1) La recherche d'un niveau élevé de sécurité.....	39
2) La nécessité d'élaborer un volet social.....	40
3) L'amélioration de la composition de l'Agence.....	40
4) L'instauration d'un cadre adéquat permettant le financement des investissements.....	41
5) Pour l'ouverture aux voyageurs, privilégier les transports régionaux et périurbains.....	42
CONCLUSION.....	43
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	45
Exposé des motifs de la proposition de résolution.....	51
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	53

**Annexe : Liste des personnes auditionnées par le
rapporteur57**

Mesdames, Messieurs,

Le 20 novembre 2002, notre Délégation a adopté des conclusions par lesquelles elle s'est notamment félicitée que la Présidence danoise ait refusé de tenter, à marche forcée, d'obtenir la conclusion d'un accord politique sur le deuxième paquet ferroviaire⁽¹⁾, lors du Conseil « Transports » qui s'est tenu le 6 décembre 2002.

Rappelons que ce que l'on appelle le deuxième paquet ferroviaire est un ensemble de quatre textes poursuivant une double série d'objectifs :

- l'ouverture totale et immédiate à la concurrence des réseaux internationaux et nationaux de fret. La Commission préconise ainsi la suppression de la période transitoire prévue dans le premier paquet ferroviaire de 2001, entre le 15 mars 2003 – date limite de la transposition des directives de ce paquet – et le 15 mars 2008, date à laquelle les services internationaux devaient être ouverts à la concurrence ;

- la création d'une Agence ferroviaire européenne qui jouera un rôle-clé dans l'élaboration des normes de sécurité et d'interopérabilité nécessaires au bon fonctionnement de cet espace ferroviaire européen désormais intégré.

Le rapporteur constate combien la sage décision prise par la Présidence danoise a permis au Parlement européen d'accomplir un travail d'une grande qualité au sein de sa Commission des transports et lors des débats en séance plénière le 14 janvier 2003.

Même si sur certains points majeurs les amendements du Parlement européen ne répondent pas entièrement au souci de notre

⁽¹⁾ Christian Philip, *L'Europe ferroviaire est-elle sur la bonne voie ?*, rapport n° 388, p. 78.

Délégation d'une ouverture maîtrisée de la concurrence, on se félicitera que l'un des rapporteurs – un Français, M. Gilles Savary – ait déclaré : « *Nous ne devons pas avoir peur de l'ouverture européenne. Encore une fois, c'est une chance pour le monde du rail* ».

Le deuxième paquet ferroviaire n'aura de sens que s'il procède d'une réelle volonté de revitaliser le fret ferroviaire, en vue de rééquilibrer les différents modes de transport et non d'une démarche, qui conduirait à instaurer la concurrence pour la concurrence.

Il apparaît au rapporteur que seule cette approche est de nature à montrer concrètement aux citoyens quelle peut être la valeur ajoutée de la construction européenne dans le secteur des transports.

C'est dans cette perspective que le présent – comme le précédent⁽²⁾ – rapport a été conçu. Ainsi, après avoir rappelé les conditions dans lesquelles le Parlement européen a confirmé les objectifs de la Commission, nous soulignerons la nécessité pour la France de surmonter les débats récurrents sur l'opportunité d'accepter une réelle ouverture, afin que notre pays cesse de donner l'impression d'être en la matière le mauvais élève.

⁽²⁾ Rapport précité.

**PREMIERE PARTIE :
LA CONFIRMATION PAR LE PARLEMENT
EUROPEEN DES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR
LA COMMISSION**

Bien qu'ils soient inspirés par une idée commune – l'ambition de parvenir à un espace ferroviaire le plus ouvert possible – les dispositifs adoptés par le Parlement européen n'en apparaissent pas moins contrastés. Selon les domaines, ils reflètent une conception dynamique de l'ouverture des réseaux, une volonté d'encadrer l'intervention des Etats membres pour ce qui est de la sécurité, ou la meilleure prise en compte des enjeux de l'interopérabilité et du rôle de l'Agence ferroviaire européenne.

I. UNE CONCEPTION DYNAMIQUE DE L'OUVERTURE DES RESEAUX

Comme l'a déclaré M. Georg Jarzembowski, rapporteur sur la proposition de directive modifiant la directive 91/440 sur le développement des chemins de fer communautaires, le Parlement européen a souhaité « *accélérer davantage le processus de revitalisation du secteur ferroviaire européen* ».

C'est pourquoi, conformément à ses propositions, le Parlement européen a non seulement étendu le champ d'application de l'ouverture des réseaux mais aussi affirmé le souhait d'accélérer son calendrier.

A. L'extension du champ d'application de l'ouverture des réseaux

Cette extension revêt deux aspects :

- l'élargissement de l'ouverture au transport de voyageurs ;
- l'accroissement des droits accordés aux candidats autorisés.

1) L'élargissement de l'ouverture au transport de voyageurs

Dans le précédent rapport, nous avons rappelé que, lors de la discussion du premier paquet ferroviaire en 2001, le Parlement européen s'était déjà prononcé pour une ouverture totale du marché du fret et du transport international de voyageurs.

Adoptant une démarche identique, bien que selon un calendrier modifié, comme on le verra ci-dessous, le Parlement européen va beaucoup plus loin qu'en 2001. En effet, d'un côté, il considère que l'ouverture doit, à la différence de ce que propose la Commission,

concerner non seulement le fret ferroviaire mais aussi le transport de voyageurs. De l'autre côté, ce sont les services internationaux et nationaux de voyageurs qui seraient ouverts à la concurrence.

M. Jarzembowski a rattaché cette position au souci de limiter le transport aérien et à celui d'encourager les passagers à utiliser le chemin de fer.

2) *L'accroissement des droits accordés aux candidats autorisés*

En application de l'une des directives du premier paquet ferroviaire – la directive 2001/14 modifiant la directive 1995/19 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire – les Etats membres ont la *faculté* d'autoriser d'autres entités que les entreprises ferroviaires à acquérir des capacités d'infrastructure pour l'exploitation d'un service ferroviaire sur leurs territoires respectifs.

Ces entités – que l'on appelle aussi « candidats autorisés » – sont des personnes physiques ou morales ayant des raisons commerciales ou de service public comme, par exemple, certaines autorités publiques, les chargeurs, les transitaires, ou les opérateurs de transports combinés.

Par cette disposition, le législateur communautaire a souhaité instituer un cadre légal pour les expériences de libéralisation déjà mises en œuvre par plusieurs Etats membres. Au-delà, il s'agit également de favoriser l'accès de nouveaux entrants, dans un secteur qui demeure caractérisé par la position dominante des opérateurs historiques.

Les autorités françaises se sont déclarées hostiles à ce que les Etats membres se voient imposer l'obligation d'accorder des sillons à ces candidats. Au nom du principe de subsidiarité, elles avaient refusé que les expériences de libéralisation entreprises par plusieurs Etats membres puissent ainsi être étendues par voie de directive à des Etats comme la France.

C'est pourquoi c'est une simple *faculté* qui a été ouverte aux Etats membres par ailleurs limitée à leurs territoires respectifs.

L'amendement adopté par le Parlement européen supprime ces restrictions. En conséquence, les Etats membres seraient désormais tenus d'accorder aux candidats autorisés – c'est-à-dire selon la disposition votée, des personnes physiques ou morales, comme par exemple des autorités publiques, les chargeurs, les transitaires et les opérateurs de transports combinés – les mêmes droits d'accès que ceux reconnus aux entreprises ferroviaires. Dans un premier temps, il s'agira de l'accès au réseau transeuropéen de fret. Puis, au plus tard le 1^{er} janvier 2006, cet accès s'étendra à l'ensemble du réseau.

Cet amendement est justifié, selon M. Jarzembowski, par le fait que pour assurer le transfert vers le rail d'une partie du fret routier, il convient de promouvoir la participation de l'ensemble des acteurs.

Il faut voir que si cet amendement du Parlement européen devait être adopté également par le Conseil, la situation de la France serait alignée sur celle des autres Etats. Mais la pratique de ces derniers montre que l'ouverture du réseau aux candidats autorisés n'a pas sérieusement entamé la position dominante des opérateurs historiques.

B. L'accélération du calendrier de l'ouverture des réseaux

Le Parlement, comme la Commission, ont souhaité supprimer la phase transitoire initialement prévue par la directive 2001/12/CE, entre le 15 mars 2003 – date limite de la transposition de cette directive – et le 15 mars 2008, date à laquelle les services internationaux de fret devront être ouverts à la concurrence.

Toutefois, à la différence de la Commission dont le texte se borne à indiquer que la directive entrera en vigueur dans un délai de 18 mois suivant sa publication, le Parlement européen fixe au 1^{er} janvier 2006 la date à laquelle seront ouverts les réseaux de fret – internationaux et nationaux – et les services internationaux de transport de voyageurs. Les services nationaux de transport de voyageurs seraient ouverts au 1^{er} janvier 2008.

M. Jarzembowski a précisé dans son rapport que le choix de la date du 1^{er} janvier 2006 a été proposé compte tenu du déroulement probable du processus législatif lequel débouchera sur une ouverture complète de tous les services de fret ferroviaire en 2005 ou en 2006.

En second lieu, le Parlement européen a décidé, contrairement à la proposition initiale de la Commission qui en préconise la suppression, de maintenir le réseau transeuropéen de fret ferroviaire du 15 mars 2003 au 1^{er} janvier 2006. M. Jarzembowski a justifié cette décision par la nécessité de concrétiser les premières avancées d'une exploitation renforcée des chemins de fer.

II. LA VOLONTE D'ENCADRER L'INTERVENTION DES ETATS DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE

Cette volonté s'exprime très clairement au travers des orientations que le Parlement européen a souhaité assigner aux Etats, tant en ce qui concerne certains aspects de l'harmonisation des règles de sécurité que le volet relatif à la formation des personnels.

A. L'harmonisation des règles de sécurité

Des dispositions très importantes ont été adoptées, qui ont notamment pour effet de limiter l'introduction de nouvelles règles nationales ou encore de préciser les conditions dans lesquelles les gestionnaires d'infrastructures exercent leurs compétences.

1) La limitation de la faculté pour les Etats d'introduire de nouvelles règles nationales

Le Parlement européen a adopté deux amendements, dont l'un impartit à la Commission de veiller à ce que les Etats membres limitent au minimum l'introduction de nouvelles règles nationales et de promouvoir l'adoption de règles au niveau européen, afin de prévenir l'apparition de nouveaux obstacles et de permettre l'harmonisation progressive des règles de sécurité.

Dans le même esprit, le deuxième amendement assujettit à l'approbation de la Commission l'introduction de nouvelles règles – hormis celles concernant exclusivement la mise en œuvre d'une STI (Spécification technique d'interopérabilité). En outre, l'Etat membre doit exposer à la Commission les raisons pour lesquelles une approche nationale serait nécessaire.

On peut voir dans ces deux amendements la conséquence logique d'un autre amendement adopté par le Parlement européen, par lequel il a précisé que l'OSC (Objectif commun de sécurité) définit non plus des niveaux de sécurité *minimaux*, mais un niveau de sécurité optimale. Il a en effet considéré que l'adjectif « minimal » pourrait impliquer que le niveau européen constitue un minimum et que chaque Etat membre a la faculté de tendre à un niveau plus élevé sur la base de ses propres normes et règles, alors que l'instauration de normes de sécurité européennes uniformes postule la recherche d'un niveau de sécurité unique et optimal.

Le texte examiné actuellement par le COREPER n'a pas retenu ce dernier amendement, à la différence des deux premiers.

On verra qu'ils constituent le point de désaccord majeur entre la France, d'une part, la Commission et une majorité d'Etats membres, d'autre part. La France revendique, en effet, le droit pour les Etats de prendre des normes plus sévères que les normes européennes sans y être autorisés par la Commission. A l'inverse, cette dernière considère que le mécanisme de l'autorisation préalable devrait prévenir le risque pour un Etat d'utiliser les normes de sécurité comme un instrument de protectionnisme déguisé.

2) Les modalités d'exercice par les gestionnaires d'infrastructure de leurs compétences

Le Parlement a, d'une part, posé l'obligation pour les gestionnaires de l'infrastructure de tenir un dossier de sécurité et, d'autre part, précisé le cadre des rapports entre ces derniers et l'autorité nationale de sécurité.

a) L'obligation impartie aux gestionnaires de l'infrastructure de tenir un dossier de sécurité

Aux termes de l'amendement adopté par le Parlement, les Etats membres imposent aux gestionnaires de l'infrastructure de tenir un dossier de sécurité démontrant qu'ils ont mis en place des systèmes de maîtrise des risques sur leur infrastructure ferroviaire. Ce dossier est établi par l'autorité de sécurité.

Le dossier de sécurité est renouvelé tous les cinq ans. Il est actualisé en cas de modification substantielle de l'infrastructure ou de l'approvisionnement en énergie.

Le gestionnaire de l'infrastructure est tenu d'informer sans délai l'autorité de sécurité de tout changement majeur des conditions du dossier de sécurité. De son côté, l'autorité de sécurité peut exiger que le dossier soit révisé à la suite des modifications substantielles du cadre réglementaire de sécurité.

En outre, si l'autorité de sécurité estime qu'un gestionnaire de l'infrastructure ne remplit plus les conditions requises, elle retire sans délai le certificat par une décision motivée.

Ces dispositions sont destinées à garantir que l'infrastructure utilisée par les entreprises ferroviaires est gérée en toute sécurité et que le gestionnaire de l'infrastructure y veille correctement.

En tout cas, elles méritent d'être approuvées dans leur principe, car elles peuvent contribuer à prévenir des dysfonctionnements analogues à ceux qui ont caractérisé les activités de *Railtrack*, l'ancien gestionnaire de l'infrastructure en Grande-Bretagne.

b) La participation des gestionnaires de l'infrastructure aux tâches assignées à l'autorité de sécurité

Le Parlement a souhaité revenir sur l'exclusion des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires de l'accomplissement des tâches réglementaires et des tâches de surveillance assignées à l'autorité de sécurité.

Cette exclusion prévue par la proposition de la Commission se justifie d'autant moins que d'autres dispositions confèrent un rôle important aux gestionnaires de l'infrastructure. Non seulement, lors de l'élaboration du cadre réglementaire national, l'autorité de sécurité consulte toutes les parties concernées et intéressées, y compris notamment les gestionnaires de l'infrastructure. Mais, en outre, comme on l'a vu précédemment, le Parlement a adopté un amendement leur impartissant de tenir un dossier de sécurité.

Dès lors, il a semblé logique aux yeux du Parlement que, pour l'accomplissement des tâches réglementaires et des tâches de

surveillance, les gestionnaires de l'infrastructure – ainsi que les propriétaires et exploitants concernés – soient consultés par l'autorité nationale de sécurité.

B. La formation des personnels

Le Parlement européen a adopté plusieurs amendements, qui soulignent la nécessité de procéder à une harmonisation des formations, à défaut de laquelle les réseaux ne pourront pas être pleinement interopérables.

Ainsi les Etats membres devront veiller à ce que les conducteurs de train, le personnel de bord, et le personnel qui s'acquittent de tâches essentielles en matière de sécurité, maîtrisent suffisamment les codes, la terminologie et la connaissance de la langue nécessaire pour assurer les communications d'ordre opérationnel concernant les lignes exploitées et les procédures.

De même, le Parlement juge indispensable d'édicter, d'une part, une réglementation communautaire en vue de l'instauration d'un permis européen de conducteur de train assurant des services transfrontaliers. D'autre part, cet amendement demande à la Commission de présenter des propositions concrètes en ce qui concerne l'harmonisation des temps de conduite/travail et des périodes de repos des conducteurs de train et du personnel de bord effectuant des tâches essentielles liées à la sécurité.

L'opportunité de telles dispositions est incontestable, tant le volet social est pratiquement inexistant dans les propositions de la Commission. En tout cas, elles rejoignent les préoccupations formulées par les conclusions adoptées par notre Délégation, au regard de la nécessité de mettre en place des normes sociales élevées.

III. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX DE L'INTEROPERABILITE ET DU ROLE DE L'AGENCE FERROVIAIRE EUROPEENNE

A. La prise en compte des enjeux de l'interopérabilité

Les amendements adoptés par le Parlement soulignent bien les différents enjeux – de nature technique et économique – de l'interopérabilité.

1) *Les enjeux techniques*

Qu'elles aient une portée d'ordre général ou d'ordre particulier, les dispositions proposées par le Parlement apportent d'utiles précisions.

➤ S'agissant d'abord des amendements ayant une portée générale, le Parlement a tenu à souligner que la poursuite de l'objectif de l'interopérabilité du système ferroviaire devait conduire à la définition non pas d'un *niveau minimum* d'harmonisation technique, comme le suggère la proposition de la Commission – mais à un *haut* niveau d'harmonisation. Comme l'a fort bien dit Mme Sylviane H. Ainardi – rapporteure – en séance plénière : « *l'harmonisation des règles de sécurité ne peut se faire a minima.* »

C'est également à la double exigence d'efficacité et de bon sens que répond cet autre amendement, qui définit l'objet de la communication fonctionnelle. Celle-ci vise à l'harmonisation des règles et procédures des différents réseaux et au développement d'un code et d'une terminologie permettant la communication avec et entre les cheminots, les responsables du trafic et le personnel actif dans le domaine de la sécurité, pour garantir l'efficacité et la sécurité de l'exploitation du réseau ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

➤ Pour ce qui est des autres dispositions à portée particulière, le Parlement a posé le principe selon lequel les trains devaient être équipés d'un appareil enregistreur, les données collectées par ce dernier comme le traitement des informations devant être harmonisés. Il est ainsi procédé à un alignement opportun du transport ferroviaire sur les autres modes de transport – routier, aérien et maritime qui imposent cet équipement.

2) *Les enjeux économiques*

Dans ses conclusions, la Délégation a souligné la nécessité de mettre en place un cadre de financement et de tarification adéquat afin que la mise en œuvre de l'interopérabilité des réseaux puisse être menée à bien. Cette exigence demeure, comme on aura l'occasion de le rappeler ultérieurement.

Pour sa part, le Parlement européen a souhaité affiner les critères que doivent prendre en compte l'élaboration, l'adoption et la révision des STI (spécifications techniques d'interopérabilité), lesquelles sont l'instrument juridique grâce auquel s'effectue l'interopérabilité.

Il s'agit d'abord des coûts – et non plus *du* coût – économiques prévisibles des solutions techniques. L'emploi du pluriel traduit bien le souci du Parlement d'imposer à l'Agence ferroviaire européenne, qui est chargée de préparer les projets de STI, une analyse des différents paramètres susceptibles d'influencer les coûts concernés.

En second lieu, le Parlement a estimé nécessaire de préciser la nature de l'évaluation des avantages que l'Agence doit joindre à chaque projet de STI. Ces avantages se rapportent à ceux attendus en termes de parts de marché, de développement des trafics, mais aussi d'environnement, de sécurité et de dimension sociale.

Dans un contexte marqué par de fortes disparités entre les réseaux – situation que l'élargissement ne manquera pas d'aggraver – les précisions introduites par le Parlement européen soulignent, à juste titre, la nécessité de procéder à des études préalables très approfondies, afin de prévenir les risques d'investissements improductifs.

B. Le rôle de l'Agence ferroviaire européenne

Le Parlement européen a confirmé son rôle-clé ce qui l'a conduit, parallèlement, à en modifier la composition.

1) La confirmation du rôle-clé de l'Agence ferroviaire européenne

Non seulement le Parlement a souhaité élargir ses compétences, mais il a renforcé son statut.

a) L'élargissement des compétences de l'Agence

Plusieurs amendements sont allés dans ce sens.

Ainsi, dans le domaine de la sécurité, l'Agence contrôlerait l'impact et l'effet des OSC (objectifs de sécurité communs) et des MSC (méthodes de sécurité communes) sur le niveau général de sécurité du système ferroviaire. Les OSC ont pour objet de définir, en particulier, les niveaux de sécurité minimaux devant être atteints par les différentes parties du système ferroviaire. Quant aux MSC, ce sont les méthodes qui seront élaborées pour décrire le processus permettant d'atteindre les OSC et la manière d'évaluer la conformité.

Dans le même esprit, le Parlement a également décidé de confier à l'Agence le soin d'arrêter les conditions-cadres pour la délivrance uniforme des certificats de sécurité auxquelles les autorités nationales de sécurité doivent se conformer.

Mais, au-delà, le Parlement a reconnu à l'Agence une compétence *exclusive* dans le cadre des tâches et pouvoirs qui lui sont attribués, la dévolution à des organismes nationaux de tâches et compétences similaires étant exclue comme le précise expressément la nouvelle disposition adoptée. Celle-ci illustre, de façon très significative, le rôle central que le Parlement veut réserver à l'Agence dans la construction du futur espace ferroviaire intégré.

b) Le renforcement du statut de l'Agence

Ce renforcement procède du souci du Parlement européen d'aligner le statut de l'Agence sur ceux de l'Agence de la sécurité aérienne et de l'Agence de la sécurité maritime. C'est ainsi que les visites que l'Agence peut effectuer dans les Etats membres, afin qu'elle mène à bien les tâches qui lui sont confiées, seraient décidées conformément à la politique définie par le conseil d'administration et non plus à la demande de la Commission, comme le prévoit le texte initial de la Commission. Cet amendement devrait permettre la mise en place d'un régime analogue à celui qui a été institué au sein de l'Agence de la sécurité maritime.

Les modifications qui ont été apportées au statut du directeur exécutif illustrent également les souhaits du Parlement. Par exemple, ce dernier a décidé que le directeur préparera le programme de travail de l'Agence et qu'il le soumettra au conseil d'administration *après consultation de la Commission* et non plus après l'accord de celle-ci.

De même, un amendement a précisé que le directeur sera nommé sur la base de son mérite ainsi que de ses compétences et de son expérience dans le domaine de la sécurité et de l'interopérabilité ferroviaires. Cet amendement a également prévu la consultation du Parlement européen dans les procédures de nomination et de révocation du directeur.

2) *La modification de la composition de l'Agence*

Ces modifications ont trait, d'une part, au nombre de personnalités indépendantes, lequel pourrait passer de trois à cinq. D'autre part, leur statut a été précisé. Il devra s'agir de personnalités qualifiées. En outre, elles seront nommées non plus par la Commission, mais par leurs organisations européennes respectives, afin qu'elles soient représentatives. C'est pourquoi, il est prévu un représentant : des entreprises ferroviaires ; des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires ; des personnels des entreprises ferroviaires et des utilisateurs des transports ferroviaires de marchandises. Conformément à ce qui est prévu par le texte initial de la Commission, ces personnalités n'ont pas le droit de vote, ce que regrettent certains industriels rencontrés par le rapporteur.

Ces modifications répondent au souci du rapporteur – M. Gilles Savary – de favoriser l'émergence d'une culture ferroviaire européenne, aujourd'hui encore trop conditionnée, selon lui, par des logiques nationales. Mais elles reprennent aussi une position défendue par le Parlement européen lors des débats sur l'Autorité européenne de sécurité alimentaire.

DEUXIEME PARTIE :
LA NECESSITE POUR LA FRANCE DE
SURMONTER LES DEBATS RECURRENENTS SUR
L'OPPORTUNITE D'ACCEPTER UNE REELLE
OUVERTURE DES RESEAUX

Le rapporteur a pu constater, à l'occasion de ses différents entretiens, que, malgré le vote du Parlement européen, les termes du débat sur l'ouverture étaient, pour l'essentiel, inchangés. D'un côté, les industriels apportent leur ferme soutien à la quasi-totalité des positions du Parlement européen et estiment urgent de procéder à l'ouverture. De l'autre côté, la SNCF et le Gouvernement émettent des réserves circonstanciées, qui reflètent leur souci d'entourer cette ouverture des meilleures garanties, car ils refusent qu'elle s'effectue à n'importe quel prix, même s'ils déclarent en accepter le principe.

Le rapporteur n'ignore pas ces divergences, dont il fera état dans un premier temps.

Il estime toutefois nécessaire qu'elles puissent être surmontées, car il est convaincu qu'existent les voies d'une ouverture acceptable par tous, qu'il exposera dans un second temps.

I. LE VOTE DU PARLEMENT EUROPEEN FAIT L'OBJET D'ANALYSES DIVERGENTES

A. Le ferme soutien des industriels à la quasi-totalité des positions du Parlement européen

Les industriels voient dans le vote du Parlement européen un nouveau cap décisif dans la mise en place d'un espace ferroviaire réellement intégré. En contrepoint, ils critiquent sévèrement les entraves qui persistent en France au franchissement de ce cap.

1) Un nouveau cap décisif dans la mise en place d'un espace ferroviaire réellement intégré

Pour les industriels, le vote du Parlement européen fournit un double motif de satisfaction : d'une part, il a confirmé que l'instauration de la concurrence constituait un facteur indispensable de la revitalisation du rail. D'autre part, l'élargissement des droits reconnus aux candidats autorisés montre bien que cette revitalisation ne saurait porter pleinement ses fruits sans la possibilité pour tous les opérateurs d'accéder aux réseaux.

Les industriels regrettent toutefois certaines omissions en ce qui concerne l'organisation et les activités de l'Agence.

a) L'institution de la concurrence constitue un facteur indispensable de la revitalisation du rail

Aux yeux des industriels, les mesures préconisées par le Parlement européen quant à l'accélération du calendrier de l'ouverture et à l'extension de cette dernière sont de nature à contribuer au développement de la concurrence intra et intermodale.

- En ce qui concerne la concurrence intermodale, l'arrivée de nouveaux entrants que peut favoriser l'ouverture des réseaux est

susceptible d'entraîner des progrès du fret, en termes de volume, de prix et d'efficacité.

De tels effets ne doivent pas être sous-estimés, comme le montre l'exemple allemand, auquel se sont référés certains interlocuteurs du rapporteur. Ainsi, dans le domaine du fret, l'apparition de transporteurs spécialisés, tels que BASF, sur des tronçons d'une centaine de kilomètres, leur a permis de doubler pratiquement leurs parts de marché qui sont passées de 4 à 7 % en un an.

De même, dans le domaine du transport des voyageurs, l'ouverture à la concurrence du transport régional a permis à des opérateurs de contester le monopole de *DB Regio*.

C'est d'ailleurs pourquoi, s'agissant de ce dernier point, les réserves émises par la SNCF et le Gouvernement sur le calendrier adopté par le Parlement européen suscitent étonnement et incompréhension auprès des industriels, d'autant que l'accélération de l'ouverture stimule également la concurrence intermodale.

- Tous les interlocuteurs ont dit et répété que le développement du transport ferroviaire constituait une exigence à la fois économique et environnementale, parce que le tout-routier avait atteint ses limites.

Une telle orientation impose – mais le rapporteur y reviendra –, d'une part, la mise en place de normes assurant la sécurité et l'interopérabilité des réseaux, et, d'autre part, une politique d'investissement public soutenue, car le secteur ferroviaire ne sera pas en mesure d'y faire face à lui seul.

b) Une exigence logique: la reconnaissance de droits élargis aux candidats autorisés

Il ne suffit pas d'ouvrir les réseaux, encore faut-il autoriser d'autres entités que les entreprises ferroviaires – c'est-à-dire les candidats autorisés – à pouvoir demander des sillons. Tel est le raisonnement des industriels, qui considèrent qu'il ne saurait y avoir de revitalisation du rail sans leur participation. C'est pourquoi l'amendement voté par le Parlement européen doit être approuvé sans réserve.

c) *Les imperfections affectant le statut et le rôle de l'Agence ferroviaire*

Les réactions des industriels rencontrés par le rapporteur révèlent une certaine insatisfaction.

Les uns se déclarent choqués que les deux représentants des industriels au sein du Conseil d'administration, comme d'ailleurs ceux des autres organisations, ne disposent pas du droit de vote. Une telle exclusion risque d'avoir pour effet de transformer l'Agence en un organe de nature technocratique – puisqu'en l'état actuel de la proposition de règlement, seuls les représentants nommés par le Conseil et la Commission jouissent *a contrario* d'un droit de vote.

D'autres regrettent que le rôle de l'Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire (AEIF) n'ait pas été suffisamment pris en compte, en tout cas, en des termes qui aillent au-delà de la simple référence figurant à l'article 3 de la proposition de règlement. Aux termes de cette disposition, l'Agence se fonde, pour l'élaboration de certaines recommandations, sur l'expertise développée par les professionnels du secteur, en particulier sur l'expérience acquise par l'AEIF.

Une telle situation est d'autant moins fondée que, sur la base de l'article 21 du projet de règlement⁽³⁾, l'Agence pourrait associer l'AEIF à l'élaboration de STI, orientation qui semble exclue, du fait de l'amendement adopté par le Parlement européen, qui permet à l'Agence de former des groupes de travail.

Enfin, pour d'autres industriels encore, les compétences de l'Agence pourraient être étendues à l'établissement d'une liste d'indicateurs de qualité. Une telle solution paraîtrait préférable à une éventuelle initiative réglementaire en ce domaine.

⁽³⁾ Cette disposition prévoit que : « *La Commission peut confier à l'Agence la tâche de promouvoir les innovations visant à améliorer l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire, notamment en ce qui concerne l'usage des nouvelles technologies de l'information et les systèmes de positionnement et de suivi* ».

2) *La sévère critique persistant en France des entraves au franchissement de ce cap*

Si les industriels se félicitent du vote du Parlement européen, ils craignent que sa portée ne soit réduite en France, du fait même des conditions de la transposition du premier paquet ferroviaire, qu'ils jugent inquiétantes, ce qui risque d'aggraver les dysfonctionnements qui affectent l'organisation actuelle du fret ferroviaire en France.

a) *Les conditions jugées préoccupantes de la transposition du premier paquet ferroviaire*

Le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national transpose les trois directives du premier paquet ferroviaire.

Pour les industriels, cette transposition soulève deux sérieuses réserves :

– d'une part, le décret confirme les craintes émises par les transporteurs, selon lesquelles le Gouvernement refuse de reconnaître la notion de candidats autorisés ;

– d'autre part, le rôle dévolu à la SNCF dans l'attribution des sillons n'est pas regardé comme offrant les garanties d'impartialité nécessaires.

➤ Sur le premier point, il résulte clairement de l'article 19 du décret du 7 mars 2003 que le Gouvernement a refusé de reconnaître la notion de candidats autorisés. En effet, aux termes de cet article : « *Peuvent présenter des demandes d'attribution des sillons les **entreprises ferroviaires mentionnées à l'article 2**⁽⁴⁾, le gestionnaire d'infrastructure ou l'organisme de répartition des capacités d'infrastructure d'un Etat membre de l'Union européenne dûment*

⁽⁴⁾ Ces entreprises ferroviaires sont :

1 - les entreprises ferroviaires établies dans un Etat membre de l'Union européenne en vue d'exploiter des services de transport internationaux de marchandises sur des lignes appartenant au réseau transeuropéen de fret ferroviaire ;

2°- les entreprises ferroviaires établies dans un Etat membre de l'Union européenne en vue d'exploiter des services de transport combinés internationaux de marchandises ;

3°- les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires établies en France et dans au moins un Etat membre de l'Union européenne en vue d'exploiter des services de transport internationaux.

mandaté ou un groupement de plusieurs gestionnaires d'infrastructure d'autres Etats membres de l'Union européenne dûment mandaté ou un groupement de plusieurs gestionnaires d'infrastructures d'autres Etats membres de l'Union européenne constitué à cet effet ».

D'après les indications fournies au rapporteur, le refus du Gouvernement serait justifié par son souci de prévenir l'apparition d'entreprises ferroviaires, qui n'offriraient pas toutes les garanties requises au plan de la sécurité.

Bien qu'un tel souci soit louable, on peut se demander néanmoins s'il est totalement recevable au regard des expériences conduites dans d'autres Etats membres qui, depuis plusieurs années déjà, reconnaissent la notion de candidats autorisés... et même des risques que fait courir à la sécurité le sous-investissement reproché par l'un des interlocuteurs à la SNCF dans le domaine de la traction.

Mais, surtout, la position défendue par le Gouvernement a pour effet de maintenir l'image d'une France fermée, même si, depuis le 15 mars 2003, la SNCF est soumise à la concurrence sur le marché international et même si les entreprises ferroviaires des autres Etats de l'Union peuvent accéder au réseau national et demander l'attribution des sillons.

➤ Ce rôle dévolu à la SNCF, précisément dans l'attribution des sillons, suscite également de fortes craintes chez les industriels.

A priori, cette crainte ne devrait pas être fondée. Car, d'une part, en vertu de l'article 17 du décret du 7 mars 2003, c'est RFF qui établit le *document de référence de réseau*, dont l'objet est notamment de comprendre les règles de répartition des capacités d'infrastructure. D'autre part, c'est également RFF qui, conformément à l'article 18, est chargé de répartir les capacités d'infrastructure. Enfin, si, en application de l'article 21, RFF confie les études techniques nécessaires à l'instruction des demandes de sillons à la SNCF, cette dernière prend, sous le contrôle de RFF, les mesures nécessaires « *pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques, afin de garantir l'absence de toute discrimination dans l'exercice de ses fonctions* ».

Pour autant, malgré toutes ces garanties, comme en Allemagne, où des doutes sont formulés quant à l'impartialité du gestionnaire de l'infrastructure *DB Netz*, accusé de privilégier la Deutsche Bahn⁽⁵⁾, ce service d'horairistes risque d'être soupçonné également de privilégier la SNCF.

Dans ce contexte, les industriels n'excluent pas une aggravation des dysfonctionnements qui affectent l'organisation actuelle du fret ferroviaire en France.

b) Le risque d'une aggravation des dysfonctionnements affectant le fret ferroviaire en France

Les interlocuteurs du rapporteur estiment que le maintien de la fermeture du marché national résultant de l'exclusion des candidats autorisés n'est pas de nature à encourager l'investissement, faute de visibilité à long terme. Il en est ainsi, par exemple, des opérateurs de transport combiné qui, étant tributaires de la SNCF, ignorent la politique que cette dernière mènera en matière de pré et post-acheminement maritime. Dès lors, non seulement les professionnels ne peuvent massifier à l'avance les capacités d'infrastructure – à la différence de leurs homologues néerlandais ou allemands – mais, en outre, c'est la bonne desserte ferroviaire des ports qui est mise en échec, alors qu'elle est l'une des clés de la compétitivité ferroviaire.

Une autre disposition du décret de transposition ayant trait aux règles de priorité en cas de saturation du réseau ferré national n'est pas non plus considérée par les industriels comme étant favorable au développement du fret. En effet, l'article 22 du décret situe au premier rang des trafics prioritaires « *les services nationaux ou internationaux qui, sur tout ou partie de leur trajet, sont effectués sur des lignes du réseau ferré national spécifiquement construites pour eux* », cette périphrase désignant les lignes de TGV ou celles empruntées par Eurostar et Thalys. Les services de transports internationaux de marchandises empruntant les lignes du réseau national qui appartiennent au réseau transeuropéen de fret ferroviaire, viennent, quant à eux, au second rang.

⁽⁵⁾ Christian Philip, *L'Europe ferroviaire est-elle sur la bonne voie ?*, rapport précité, p. 24.

B. Les réserves circonstanciées de la SNCF et du Gouvernement

Ce sont bien deux thèmes récurrents qui sont invoqués à l'appui de ces réserves : d'une part, l'ouverture serait considérée comme précipitée ; d'autre part, l'ouverture ne peut se faire au détriment du respect de normes de sécurité élevées, d'où la bataille des normes livrées par la France.

1) Une ouverture considérée comme précipitée

D'un côté, les craintes relatives aux conséquences des amendements du Parlement ne sont pas réellement justifiées. De l'autre, le Gouvernement demeure attaché à l'exigence de bilan préalable du premier paquet ferroviaire posée par le Conseil européen de Barcelone.

a) L'absence de justification des craintes relatives aux conséquences des amendements du Parlement européen

Tout en déclarant accepter l'ouverture, la SNCF souhaite le maintien et le respect du calendrier prévu par le premier paquet ferroviaire, lequel fixe en 2008 la date de l'ouverture totale des services internationaux de fret.

Une telle position l'amène à refuser le calendrier proposé par la Commission et – *a fortiori* – celui que le Parlement a adopté.

Ce refus de toute précipitation serait justifié par une double nécessité : celle d'abord de procéder à des investissements d'infrastructure du fait de la saturation partielle du réseau. Celle ensuite d'avancer sur la question de la tarification des infrastructures. En tout état de cause, l'internalisation des coûts externes exigera beaucoup de temps.

Le rapporteur ne méconnaît pas l'importance ni la complexité de ces problèmes, en particulier celui de la tarification des infrastructures. Mais il juge essentiel de ne pas donner l'impression de s'opposer à l'ouverture pour le seul motif que la date en a été avancée, car sinon la France serait de nouveau soupçonnée de

vouloir gagner du temps pour reculer un processus que l'on sait inéluctable et dont – au surplus – on déclare accepter le principe.

Il serait plus efficace, comme on aura l'occasion de le dire ultérieurement, de focaliser les négociations et les débats sur les normes de sécurité.

b) L'attachement à l'exigence d'un bilan préalable du premier paquet ferroviaire

Cette position a été exprimée le 26 février dernier, à l'occasion d'une réunion du groupe Transports. En effet, la Présidence grecque a annoncé que son ambition était de parvenir à un accord politique au Conseil « Transports » des 27 et 28 mars 2003 et a demandé, en conséquence, aux délégations de lever les réserves d'examen, y compris celles qui sont tactiques.

Pour sa part, la France a exprimé son opposition à une décision en mars, car elle a estimé que ce serait contraire aux échéances fixées par le Conseil européen de Barcelone, qui demande qu'une évaluation du premier paquet ferroviaire soit faite avant la poursuite de la libéralisation.

La Commission a répondu à la France qu'il existait déjà un rapport d'évaluation et qu'elle contestait la lecture française des conclusions du Conseil de Barcelone, laquelle entraînerait un retard très important dans l'adoption du paquet. La Commission est également opposée à la demande de la Belgique qui, du fait notamment des difficultés rencontrées par l'opérateur historique, souhaiterait que la décision sur le paquet ferroviaire soit reportée au Conseil « Transports » du mois de juin.

On relèvera toutefois que les Etats membres les plus soucieux de parvenir rapidement à la conclusion d'un accord politique – l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne et l'Italie – ont fait preuve de compréhension, en la circonstance, à l'égard des positions française et belge.

2) *La bataille des normes de sécurité*

a) *Les dispositions litigieuses*

Pour l'essentiel, ces dispositions ont trait à l'article 8, paragraphe 5 du texte soumis par la Présidence grecque.

Cette rédaction reprend en partie celle de deux amendements du Parlement européen, qui ont eu pour objet de limiter les possibilités pour les Etats membres d'introduire de nouvelles règles en matière de sécurité.

En effet, aux termes de l'article 8, paragraphe 5 et conformément à ce qu'a proposé le Parlement européen, l'Etat membre doit faire parvenir le projet de règle à la Commission, et exposer les motifs justifiant l'introduction des dispositions concernées.

Si la Commission estime que le projet de règle n'est pas compatible avec une MSC (Méthode de sécurité commune) ou ne vise pas au moins à atteindre un OSC (Objectif de sécurité commun), ou qu'il constitue une discrimination arbitraire ou une entrave déguisée aux échanges entre Etats membres, une décision, adoptée selon la procédure de comitologie, est adressée à l'Etat membre concerné.

Si la décision n'est pas adoptée dans les quatre mois après la soumission du projet, l'Etat membre peut adopter la règle. Dans des cas exceptionnels, justifiés par la complexité de la question, ce délai peut être prolongé de deux mois.

b) *L'opposition entre la France et la Commission*

La France – mais également l'Italie et la Belgique – a maintenu sa réserve sur l'article 8, paragraphe 5, car elle estime que les Etats doivent pouvoir conserver des normes de sécurité élevées, sans autorisation préalable de la Commission.

En revanche, cette dernière considère que le texte actuel ne conduira pas à réduire le niveau de sécurité, mais qu'il empêchera

un Etat de prendre abusivement une mesure contraire à la libre circulation.

A cet égard, le rapporteur souligne que c'est précisément l'argument que les services de la Commission lui ont opposé, lesquels lui ont même indiqué que le soupçon de protectionnisme était justifié en ce qui concerne la France.

Le rapporteur aura l'occasion de revenir sur ce point et notamment d'indiquer que de tels reproches pourraient être également adressés à d'autres Etats membres pourtant réputés libéraux.

Mais, à ce stade, il constate que cet article 8, paragraphe 5, soulève d'autres problèmes importants tels que ceux liés au délai et au recours à la procédure de comitologie. C'est en effet à la suite de demandes exprimées par certains Etats – notamment l'Espagne et les Pays-Bas – que la Commission a consenti à raccourcir le délai à quatre mois, avec une possibilité de prolongation de deux mois, sans toutefois obtenir la suppression de la procédure de comitologie.

II. LES VOIES D'UNE OUVERTURE ACCEPTABLE

Au terme des auditions auxquelles il a procédé dans le cadre de ce rapport complémentaire, le rapporteur est de plus en plus convaincu qu'il ne serait pas de l'intérêt de la France de maintenir l'image d'une politique frileuse qu'elle a jusqu'à présent donnée.

Au contraire, il lui appartient d'afficher une attitude dynamique afin de faire admettre le bien-fondé de certaines propositions qui vont dans le sens d'une ouverture maîtrisée.

A. La France ne doit pas donner l'impression d'être la mauvaise élève

« *Nous faisons figure de mauvais élève de l'Europe. Aujourd'hui on est positif. Nous sommes passés d'une position de réticence idéologique à une démarche positive avec des étapes maîtrisées* » a déclaré M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat aux transports et à la Mer⁽⁶⁾. Quant au Président Louis Gallois, il a indiqué, dans le même esprit : « *Je tiens à dire que la SNCF, dans ses différentes fonctions, jouera le jeu* »⁽⁷⁾.

Ces déclarations sont des signes forts et encourageants, tout comme la publication, dans les délais, du décret de transposition du premier paquet ferroviaire, même si, comme on l'a vu, les professionnels jugent préoccupante sa portée limitée.

Quoiqu'il en soit, dans le dossier du deuxième paquet ferroviaire deux raisons majeures plaident, aux yeux du rapporteur, en faveur d'un réel consensus en faveur de l'ouverture.

⁽⁶⁾ Entretien avec *Le Monde* du 23 janvier 2003.

⁽⁷⁾ *Rail et Transports*, 12 mars 2003, p7.

La première tient au fait que les textes relatifs à l'interopérabilité, à la sécurité et à l'Agence ont été pris à la suite des demandes exprimées par la France. Notre pays en est, en quelque sorte, l'artisan.

Reste la question du calendrier de l'ouverture. Le rapporteur estime certes qu'elle n'est pas négligeable. Il serait toutefois dangereux de l'ériger en une fin en soi. Car, pour le coup, la France pourrait alors être accusée de manœuvres dilatoires. C'est pourquoi, le rapporteur préférerait que les autorités françaises mettent l'accent sur les points que l'on examinera ci-après. Il a été un peu surpris d'entendre que retarder le calendrier serait plus important pour la SNCF que telle ou telle disposition encore en discussion !

En second lieu, il est clair que vouloir maintenir une position timorée risque de porter préjudice à la SNCF elle-même, en incitant les opérateurs à privilégier des itinéraires qui contournent la France. En effet, la concurrence entre les itinéraires risque de se renforcer, en particulier sur un axe Nord-Sud reliant les ports du Nord à la Lombardie. Ainsi, pour relier Anvers et Rotterdam, il existe deux grands itinéraires ferroviaires. Le premier est un double itinéraire passant par l'Allemagne et la Suisse, le second par la Belgique, le Luxembourg et la France. Ils présentent chacun des atouts et des handicaps que la concurrence entre opérateurs rendra plus aigus. Or, dans cette compétition, le critère kilométrique sera neutre, puisque d'Anvers à Milan, les itinéraires via l'Allemagne et la France affichent des distances assez voisines⁽⁸⁾. Dès lors, la concurrence jouera sur la capacité de transport, la durée et la qualité des acheminements.

⁽⁸⁾ Soit 1 082 kilomètres via les trajets rhénan et suisse, 1 187 via les Ardennes et la Maurienne et 1 087 kilomètres via Metz, Strasbourg et Bâle.

B. La France doit parvenir à faire admettre le bien-fondé de certaines propositions

1) La recherche d'un niveau élevé de sécurité

Les différents entretiens que le rapporteur a pu avoir ont fait apparaître un consensus autour de cette exigence. Tous ses interlocuteurs ont estimé que la construction d'un espace ferroviaire intégré ne saurait s'accompagner d'une harmonisation par le bas des normes de sécurité.

Cela étant, la revendication par la France de pouvoir édicter librement des normes de sécurité plus sévères que celles adoptées au plan communautaire a suscité deux sortes de réactions.

Pour les uns, la position française est dangereuse, car elle peut inciter les Etats à faire de la surenchère, qui risque de se traduire par une hausse des coûts et par des prescriptions parfois ineptes au plan de la sécurité, comme c'est déjà parfois le cas⁽⁹⁾.

Pour les autres, tout en jugeant que les Etats membres doivent pouvoir adopter des normes plus strictes, ils considèrent néanmoins que cette position s'avère limitée dans la mesure où les OSC devraient être définis de façon à respecter au moins le niveau de sécurité de chacun des Etats membres.

Une telle interprétation est toutefois difficilement compatible avec les termes de l'article 8, paragraphe 5, du texte proposé par la Présidence grecque, lequel impartit très clairement aux Etats l'obligation de soumettre les normes nouvelles à l'autorisation préalable de la Commission.

Le rapporteur est d'autant plus favorable à la position défendue par la France qu'il considère, que la Commission est en droit, conformément aux dispositions du traité relatives à la concurrence, de poursuivre devant la Cour de justice un Etat membre qu'elle soupçonnerait de vouloir utiliser sa réglementation à des fins protectionnistes.

⁽⁹⁾ Un industriel a ainsi fait valoir au rapporteur que certaines spécifications techniques exigées par les Pays-Bas en matière de tunnels a entraîné une hausse des coûts du TGV de 4 %, tandis que certaines normes de sécurité retenues pour l'Eurostar sont inutiles.

2) *La nécessité d'élaborer un volet social*

Dans son précédent rapport, le rapporteur a insisté sur la nécessité de prévenir le *dumping* social et les distorsions de concurrence qui pouvaient en résulter.

Ces exigences demeurent valables, même si certains de ses interlocuteurs ont appelé son attention sur les difficultés auxquelles se heurterait toute tentative d'harmoniser les conditions sociales, devant les importantes disparités existant entre les entreprises ferroviaires nationales.

Pour autant, le rapporteur considère que les Etats membres ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur la nécessité de définir des normes sociales communes, qu'entraîneront à la fois une mobilité croissante des personnels et l'éventuelle adoption de l'amendement du Parlement européen visant à instaurer un permis de conducteur de train assurant des services transfrontaliers. Il est donc nécessaire qu'ils envisagent d'élaborer un volet social qui, en l'état actuel des textes de la Commission, est inexistant.

3) *L'amélioration de la composition de l'Agence*

Dans son précédent rapport, le rapporteur a exprimé le souhait que l'AEIF (Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire) soit associée au déroulement des travaux de l'Agence⁽¹⁰⁾. Or il apparaît que l'amendement que le rapporteur, M. Gilles Savary, avait envisagé, à l'origine, de présenter⁽¹¹⁾ et qui aurait permis de parvenir à cet objectif, n'a pas été présenté au cours des débats en Commission et en séance plénière.

Il serait regrettable que le rôle de l'AEIF ne soit pas mieux pris en compte, alors qu'elle est dépositaire d'un savoir-faire irremplaçable et reconnu.

⁽¹⁰⁾ C. Philip, *L'Europe ferroviaire est-elle sur la bonne voie ?*, rapport n° 388, pp. 60 et 61.

⁽¹¹⁾ Cet amendement était ainsi rédigé : « *L'Agence anime, pilote et supervise* » les travaux de l'AEIF.

Il est d'ailleurs significatif que, dans le cadre des discussions en cours au sein du groupe de travail, l'Allemagne ait maintenu une réserve, considérant que l'AEIF devait être préservée.

Pour sa part, le rapporteur propose également que la représentation de l'AEIF soit assurée au sein de l'Agence. La simple référence à l'article 3 du projet de règlement à son expérience ne saurait, en effet, être satisfaisante ni suffisante.

S'agissant d'une demande qui a été formulée au cours des auditions, en vue d'une représentation des chargeurs, il apparaît que le texte actuellement en cours de discussion au sein du groupe de travail y ait répondu favorablement.

4) L'instauration d'un cadre adéquat permettant le financement des investissements

Sur ce point, les observations que le rapporteur a formulées dans son précédent rapport et les conclusions adoptées par la Délégation demeurent. C'est pourquoi, le rapporteur les reprendra dans la proposition de résolution qu'il présentera en conclusion du présent rapport.

Pour rendre possibles les investissements attendus, il estime nécessaire de proposer que l'Union européenne émette un emprunt qui pourrait être destiné à financer les grands projets d'infrastructure, tant il est évident que ni un seul Etat, ni la seule profession ferroviaire ne seront en mesure de faire face aux besoins de financement massifs qu'impose la poursuite de l'objectif de revitalisation du rail.

Il existe un consensus à ce sujet en France, puisque cette solution, aujourd'hui préconisée par le rapport Haenel-Gerbaud⁽¹²⁾ l'avait été également par la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 16 juin 1999 sur le premier paquet ferroviaire.

De même, le rapporteur considère qu'il faut instituer une taxe, dont les modalités restent à préciser, acquittée par les poids lourds pour utiliser les infrastructures de transport. L'Allemagne a adopté

⁽¹²⁾ Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail.

une mesure en ce sens, puisqu'à compter du 30 août 2003, les poids lourds de plus de 12 tonnes empruntant les autoroutes seront tenus d'acquitter un péage⁽¹³⁾.

5) Pour l'ouverture aux voyageurs, privilégier les transports régionaux et périurbains

Bien que la SNCF récuise le calendrier de l'ouverture adopté par le Parlement européen, le rapporteur a pu constater que le souhait du Parlement d'ouvrir également le transport de voyageurs l'avait incité à engager une réflexion sur les modalités que cette concurrence pourrait revêtir.

Pour le rapporteur, une telle réflexion est tout à fait opportune, non seulement parce que la Commission a déjà annoncé un troisième paquet ferroviaire, qui concernerait la libéralisation du transport de voyageurs. Mais, en outre, est toujours en discussion le projet dit OSP (Obligations de service public) qui soumet les transports locaux de voyageurs au régime de la concurrence régulée, c'est-à-dire la soumission de leur gestion à un régime d'appels d'offres pour une période déterminée.

Or, si une telle réflexion devait réellement s'engager, le rapporteur estime que l'ouverture à la concurrence devrait concerner non pas les lignes à grande vitesse et les transports internationaux, comme le propose le Parlement, mais les TER et les transports périurbains, c'est-à-dire les transports de proximité. C'est à ce niveau que l'apport de l'Europe ferroviaire peut être le plus rapidement visible pour les citoyens, comme le confirment d'ailleurs les expériences étrangères. L'ouverture européenne pourrait sur ces trafics conduire à des améliorations de l'offre – au travers des fréquences ou de la remise en exploitation de certaines lignes. Alors nous démontrerions aux Européens que l'Europe apporte quelque chose de concret, qu'un espace ferroviaire européen peut réellement être une condition de la revitalisation du rail nécessaire à la stratégie du développement durable que nous préconisons.

*
* *

⁽¹³⁾ *Rail et Transports*, 19 mars 2003, p. 25.

A la question de savoir si l'Europe ferroviaire est sur la bonne voie que le rapporteur s'était posée précédemment, il pourrait y ajouter celle de savoir si l'Europe s'oriente vers un véritable espace ferroviaire commun.

Il faut comprendre que le « paquet » ferroviaire en cours d'adoption, l'ouverture des réseaux à la concurrence, sont des instruments nécessaires à la revitalisation du rail, mais ce sont seulement des instruments. **Construire un espace ferroviaire européen implique une volonté politique de favoriser le transport par rail.** Ceci suppose un cadre juridique adéquat mais aussi les infrastructures nécessaires et les ressources correspondant à ces dernières. L'Union européenne, au-delà du Livre blanc de la Commission, n'a pas encore su mettre en place une véritable politique commune des transports. Il faut un engagement au plus haut niveau du Conseil européen : des objectifs, des normes, des moyens et un calendrier.

« *Le fret ferroviaire, une chance pour l'Europe* » dit une publicité récente de la SNCF pour marquer l'entrée en vigueur du premier « paquet » ferroviaire. Certainement, mais il faut aller au-delà des formules incantatoires. La France, et donc la SNCF, ont tout à gagner à jouer la carte de l'Europe. Cela suppose pour la SNCF une réorganisation des conditions d'exploitation du fret, pour la France d'être un acteur dynamique d'une ouverture maîtrisée, pour la Commission de comprendre que la nécessaire libéralisation ne peut être suffisante et exige d'autres éléments qu'elle devrait tout autant soutenir.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 19 mars 2003, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que la présente communication complétait son rapport présenté le 20 novembre 2002, qui évoquait les conditions de mise en œuvre du premier paquet ferroviaire et procédait à un premier examen du deuxième paquet ferroviaire. Il s'agit à présent d'analyser les amendements adoptés par le Parlement européen le 14 janvier 2003 et de permettre à la Délégation de prendre position avant la tenue du Conseil « Transports » des 27 et 28 mars 2003, à l'ordre du jour duquel devrait être inscrit le deuxième paquet ferroviaire en vue d'une position commune, conformément aux souhaits exprimés par la Commission et la Présidence grecque. Mais la France s'y oppose, préférant poursuivre, au risque d'être minoritaire, la discussion sur certains points, afin qu'une position commune ne soit arrêtée que lors du Conseil « Transports » des 5 et 6 juin 2003. Le rapporteur a souligné que l'examen du deuxième paquet ferroviaire offrait une occasion privilégiée à la Délégation de réfléchir au problème du fret et de préparer le débat qui aura lieu à l'Assemblée nationale le 13 mai 2003 sur les grandes infrastructures de transports.

Dans ce contexte, le rapporteur a constaté que les réticences à l'égard de l'ouverture, exprimées par la France et par notre opérateur historique, bien qu'elles aient évolué, donnaient toutefois l'impression qu'était maintenu le refus d'un espace ferroviaire commun, alors que la France y a intérêt du fait des atouts dont dispose la SNCF, qui lui permettraient d'être l'un des principaux opérateurs en Europe. Or, si la France et la SNCF ne jouent pas le jeu, des détournements de trafic risquent de se produire au détriment de la France et d'entraîner d'importantes conséquences économiques. On peut certes admettre que notre pays puisse discuter des conditions de mise en œuvre de l'espace ferroviaire européen, afin d'éviter que celui-ci ne se construise à n'importe quel prix. Mais il importe de ne pas retarder par principe l'évolution des discussions, en érigeant le calendrier de l'ouverture en

question prioritaire, comme l'a laissé entendre la SNCF au rapporteur. L'objectif du rapporteur est d'inverser le raisonnement, c'est-à-dire de sélectionner les problèmes et ensuite de poser si nécessaire le problème du calendrier. Il convient, en effet, de mettre en œuvre l'ouverture non pas par idéologie, mais en vue de l'utiliser comme un instrument indispensable à la réalisation d'une politique commune des transports, grâce à laquelle l'Union européenne financera les nouvelles infrastructures. La France serait plus forte et plus écoutée si elle insistait sur tous ces points.

Examinant les principaux amendements adoptés par le Parlement européen, le rapporteur a indiqué que ce dernier avait souligné le rôle-clé joué par l'Agence ferroviaire européenne et introduit d'importantes améliorations.

Le Parlement a accru les droits accordés aux candidats autorisés – chargeurs, transitaires, notamment – en imposant aux Etats de leur accorder un accès aux réseaux, identique à celui reconnu aux entreprises ferroviaires, alors qu'il s'agissait jusqu'alors d'une simple faculté. Cette modification aura pour effet d'aligner la situation de la France sur celle des autres pays étrangers car, jusqu'à présent, ainsi que le confirme le décret de transposition du premier paquet ferroviaire du 7 mars 2003, la France a refusé d'user d'une telle faculté. Le rapporteur a fait remarquer que, comme le montre la pratique des autres pays, l'introduction en France de droits au profit des candidats autorisés n'entamera pas réellement la position dominante de l'opérateur historique. Pour autant, cette ouverture pourra contribuer à la revitalisation du rail.

Le Parlement européen a également adopté un amendement qui ouvre à la concurrence le transport international de voyageurs en 2006 et le transport national en 2008.

Le rapporteur a indiqué que les industriels qu'il a rencontrés avaient soutenu les positions du Parlement européen et regretté que le Gouvernement français soit fortement réticent à leur égard. Examinant les problèmes en suspens, il a tout d'abord insisté sur une disposition de la proposition de directive relative à la sécurité, aux termes de laquelle tout projet de norme nationale nouvelle plus stricte que les normes communautaires doit faire l'objet d'une autorisation préalable par la Commission. Le rapporteur a jugé que cette disposition était lourde et inutile, et indiqué que la Commission pouvait recourir aux procédures prévues par le Traité en matière de concurrence à l'encontre de tout Etat

qui utiliserait son pouvoir normatif à des fins protectionnistes. Il a précisé que la Commission avait proposé cette disposition parce qu'elle est persuadée que certains Etats, dont la France, recourront à de telles pratiques.

En second lieu, le rapporteur a rappelé que le deuxième paquet ferroviaire était dépourvu de tout volet social, alors que tous ses interlocuteurs sont opposés à ce que l'ouverture à la concurrence s'accompagne d'un *dumping* social et insisté – comme le prévoit d'ailleurs sa proposition de résolution – sur la nécessité de fixer des normes sociales élevées.

Pour ce qui est de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, il a estimé qu'elle devait faire l'objet d'une approche positive, tout en ayant conscience de la diversité des démarches possibles : d'un côté, le Parlement européen a suggéré d'entamer cette ouverture par les lignes internationales. De l'autre, pourrait se poser la question de savoir si la France n'aurait pas intérêt à commencer par les TER (transport express régional) et les transports périurbains. En effet, c'est à ces niveaux que l'Europe ferroviaire pourrait apporter une valeur ajoutée et des entreprises seraient prêtes à gérer les lignes que la SNCF ne souhaite plus exploiter.

Evoquant la nécessité d'un effort en vue du financement des investissements, le rapporteur a souligné qu'il s'agissait là d'une condition indispensable au développement du fret ferroviaire, d'abord au plan national, comme le montre l'exemple de l'Allemagne, qui instaurera, en août 2003, un péage autoroutier sur les poids lourds.

Au titre de la contribution de la Délégation au débat du 13 mai 2003, on pourrait également imaginer que la France propose la participation de l'Europe à un tel effort de financement au travers de l'émission d'un emprunt européen, destiné à financer les infrastructures prioritaires, ou d'une taxe unique sur les poids lourds à l'exemple de ce qui existe en Allemagne et en Autriche, notamment.

Le rapporteur a enfin présenté les grandes lignes de sa proposition de résolution. En conclusion, il a de nouveau souligné que le deuxième paquet ferroviaire devait constituer un instrument au service d'une politique de réelle revitalisation du rail.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

M. Jacques Myard a estimé qu'une action communautaire coordonnée se justifiait en matière de transports. Mais il convient, selon lui, d'éviter de passer d'un excès à l'autre : si le cloisonnement des réseaux n'est pas souhaitable, la libéralisation, à laquelle la Commission a procédé pour des motifs qu'il a qualifiés d'idéologiques, ne règle toutefois pas tout. L'ouverture du marché ferroviaire pose, à ses yeux, plusieurs problèmes. En premier lieu, celui de l'interopérabilité, notamment au passage des frontières. Deuxièmement, les difficultés soulevées par la dissociation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant : les problèmes de sécurité qu'a connus la Grande-Bretagne à la suite de la privatisation des réseaux et des défaillances du gestionnaire de l'infrastructure *Rail Track* en témoignent. Troisièmement, il est quasiment certain que les opérateurs étrangers s'installeront sur les grandes voies de circulation, ce qui suppose une politique d'aménagement du territoire pour assurer un service public des transports sur les petites voies non rentables. Enfin, la création de l'agence ferroviaire européenne par la voie d'un règlement communautaire pose le problème constitutionnel de la compétence de la Commission ou du Conseil pour créer un organe distinct d'eux-mêmes – problème qui ne peut être réglé qu'en modifiant les traités communautaires.

M. Marc Laffineur a marqué son accord avec le rapport d'information. Il a estimé qu'il convenait de changer de discours sur ce sujet : la France ne doit pas craindre l'ouverture de son marché, alors que non seulement elle a toutes les armes pour affronter la concurrence étrangère, mais elle a même tout à y gagner. Certes, cette ouverture ne doit pas se faire aux dépens de la sécurité ou d'une dégradation du service public, mais les cahiers des charges permettent d'éviter ces inconvénients.

Le rapporteur a considéré qu'il fallait, en effet, changer de discours, ne serait-ce que pour ne pas prêter le flanc à la critique de la part de la Commission. Si l'on peut penser que celle-ci va parfois trop loin, un refus de l'ouverture du marché n'est pas la meilleure façon de se faire entendre. Selon lui, le premier problème concret est, de fait, celui de l'interopérabilité. Celle-ci impose un nouveau cadre de financement, car elle exige l'adaptation des équipements, des matériels, mais aussi des systèmes d'exploitation. Cette adaptation est une condition nécessaire à la réussite de l'ouverture du marché et à la qualité du service rendu. Si la

distinction entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'exploitant ne constitue pas une solution idéale, c'est maintenant un fait acquis. D'autre part, la qualité du service public peut être assurée au travers des obligations de service public fixées par les Etats, sous réserve pour ces derniers de ne pas les utiliser à des fins protectionnistes.

Il a par ailleurs indiqué que les premières demandes d'opérateurs étrangers avaient commencé de se faire jour. Elles portent principalement, pour l'instant, sur des trafics transfrontaliers. Compte tenu de la procédure retenue par le décret de transposition, il faudra compter environ six mois pour que les premières autorisations soient délivrées. On peut *a priori* s'attendre, au moins au début, à ce que ces demandes concernent une petite part du trafic et se concentrent sur les parties les plus rentables du réseau. Il est probable également que les grands opérateurs se mettent d'accord pour éviter de se livrer toute concurrence.

S'agissant de la question de l'Agence ferroviaire européenne, le rapporteur a estimé qu'on pouvait toujours discuter du caractère constitutionnel de son mode de création. Il a néanmoins fait observer que la Cour de justice des Communautés européennes n'avait jamais retenu l'argument lorsqu'elle a été saisie de recours relatifs à d'autres agences de régulation. Il a considéré que cette création était fondée sur les traités, que l'expérience tirée des agences de régulation en France était positive, et qu'*a priori*, plus l'Agence ferroviaire européenne serait forte, mieux le marché serait régulé.

M. Marc Laffineur a souligné que la question de l'éventuelle ouverture à la concurrence du transport des voyageurs se posait d'une façon particulière du fait que ce secteur n'était en tout état de cause pas rentable, et donc toujours subventionné. Il a jugé que, dans ce contexte, il fallait débattre des conditions concrètes de la concurrence dans le secteur des voyageurs – en particulier sur le point de savoir s'il sera procédé à des appels d'offres –, afin de contribuer à dissiper les craintes qui entourent actuellement ce sujet.

M. Bernard Deflesselles a considéré qu'il convenait d'être prudent sur une ouverture à la concurrence du transport des voyageurs qui débiterait par les TER (Transport express régional), comme la proposition de résolution en exprime le souhait, du fait du fort engagement des régions dans ce secteur depuis plusieurs années. Il convient d'examiner de près la question et procéder à une concertation

avec les régions avant de prendre des positions tranchées à ce sujet. Il a indiqué que, par exemple, l'ouverture à la concurrence, comme une première étape, des liaisons inter-cités pouvait constituer une solution alternative à l'ouverture prioritaire des TER.

Le rapporteur a jugé que la réponse aux questions posées par M. Marc Laffineur et par M. Bernard Deflesselles passait par la mise en place de délégations de service public. Les régions ne se désinvestiraient pas mais auraient la possibilité de mettre en concurrence certaines lignes, ce que plusieurs Länder allemands ont déjà fait, au bénéfice notamment d'une entreprise française, *Connex*. Il a dit son accord quant à une précision formulée par M. Bernard Deflesselles qui consisterait à indiquer dans la proposition de résolution, que la réflexion relative à l'ouverture à la concurrence des TER serait menée en étroite concertation avec les régions, tout en déclarant que son propos visait à se prononcer sur un processus destiné à engager un débat et non à fixer une échéance.

M. Edouard Landrain a estimé que les discussions concernant l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire rappelaient celles qui avaient entouré l'ouverture à la concurrence du transport aérien. Il a souligné que les craintes qui avaient été émises quant à un risque de mainmise de compagnies étrangères sur les seules liaisons rentables n'étaient pas fondées. Il a déclaré être confiant quant à la possibilité d'apporter des solutions techniques à la question d'interopérabilité, à condition que les investissements nécessaires soient réalisés. Il a jugé que l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire était susceptible de contribuer au nécessaire rééquilibrage entre la route et le rail.

Puis, après interventions du **Président Pierre Lequiller** et de **M. Jacques Myard**, sous réserve de précisions d'ordre rédactionnel, la Délégation a adopté la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

EXPOSE DES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION

Mesdames, Messieurs,

Un ensemble constitué de trois directives de 2001, appelé encore premier paquet ferroviaire, est entré en vigueur le 15 mars 2003. Son objectif est – par la constitution progressive d’un espace ferroviaire européen – de revitaliser le rail et de porter remède à la dégradation continue des parts du marché du fret ferroviaire, en prévoyant une ouverture à la concurrence du réseau transeuropéen de fret ferroviaire, et, à partir de 2008, celle des services internationaux de fret.

Jugeant que ces dispositions ne permettraient pas de transférer rapidement vers le fret ferroviaire une part significative du transport de marchandises actuellement effectué par la route, la Commission a présenté en 2002 un ensemble de quatre textes – appelé deuxième paquet ferroviaire – qui comporte un double objet :

– l’ouverture totale et immédiate à la concurrence des réseaux de fret internationaux et nationaux. La Commission préconise ainsi la suppression de la période transitoire prévue dans le premier paquet ferroviaire, entre le 15 mars 2003 – date de sa transposition – et le 15 mars 2008, date à laquelle les services internationaux devaient être ouverts totalement à la concurrence ;

– la création d’une Agence ferroviaire européenne qui jouera un rôle-clé dans l’élaboration des normes de sécurité et d’interopérabilité nécessaires au bon fonctionnement de cet espace ferroviaire européen désormais intégré.

La France a été un catalyseur dans l’élaboration des textes sur la sécurité et l’interopérabilité.

Au cours des discussions qui se déroulent actuellement, les textes – en particulier celui relatif à la sécurité – ont été sensiblement améliorés dans le sens souhaité par la France, hormis une disposition qui a pour effet de soumettre tout projet de norme nationale nouvelle en matière de

sécurité à l'autorisation préalable de la Commission. Une telle disposition est contestable et inutile.

Le maintien de cette disposition s'avère d'autant moins nécessaire qu'en tant que gardienne des traités en matière de concurrence, la Commission pourrait poursuivre devant la Cour de justice des Communautés européennes un Etat qui se verrait soupçonné d'utiliser son pouvoir normatif à des fins protectionnistes.

Sous cette réserve, deux raisons conduisent à ne pas s'inquiéter des mesures préconisées par la Commission, malgré les craintes de notre opérateur historique. D'une part, l'ouverture à la concurrence des réseaux ne menace pas la SNCF. Même en Allemagne où, depuis plusieurs années déjà, de nombreux nouveaux entrants ont accès aux réseaux, ces derniers n'ont guère entamé la position dominante de l'opérateur historique. De surcroît, le potentiel technique et humain dont dispose la SNCF lui offre suffisamment d'atouts pour ne pas craindre la concurrence.

D'autre part et surtout, il y a urgence pour la France à cesser de donner l'image d'un pays fermé et timoré, alors que son intérêt lui commanderait, dans le cadre de la discussion des textes concernés, de montrer qu'elle accepte le principe de l'ouverture à la concurrence, même s'il est normal de chercher à en améliorer les conditions de mise en œuvre.

Mais, si ce deuxième paquet ferroviaire et l'ouverture du marché européen sont nécessaires, ces textes ne suffisent pas à créer un véritable espace ferroviaire, en l'absence d'une volonté politique forte se traduisant, en particulier, par des investissements importants de l'Union européenne et des Etats membres, à la fois pour avoir de nouvelles infrastructures et pour accélérer l'interopérabilité.

Sous le bénéfice de ces considérations, il vous est demandé d'adopter la proposition de résolution ci-jointe.

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/48/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la 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 (COM [2002] 21 final / E 1932),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/48/CE sur l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen (COM [2002] 22 final / E 1936),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une agence ferroviaire européenne (COM [2002] 23 final / E 1937),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (COM [2002] 25 final / E 1941).

I. Sur le document E 1932 :

Demande aux autorités françaises de s'opposer à l'adoption de la disposition actuellement en discussion au sein du Conseil, aux termes de laquelle, tout Etat membre doit faire parvenir un projet de règle nouvelle en matière de sécurité à la

Commission et exposer les motifs qui en justifient l'introduction. Une telle disposition est contestable et inutile.

II. Sur le document E 1936 :

Demande aux autorités françaises de soutenir les amendements adoptés par le Parlement européen qui ont le mérite de bien souligner les enjeux techniques et économiques de l'interopérabilité.

III. Sur le document E 1937 :

Demande aux autorités françaises d'obtenir que soit consacrée la représentation de l'Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire (AEIF), au sein de l'Agence ferroviaire européenne.

IV. Sur le document E 1941 :

1. Approuve l'objectif d'ouverture à la concurrence des services internationaux et nationaux de fret poursuivi par la proposition de directive concernée ;

2. Demande que, comme c'est le cas dans de nombreux États membres, les autorités françaises acceptent d'accorder aux candidats autorisés des droits d'accès identiques à ceux dont bénéficient les entreprises ferroviaires ;

3. Souhaite que l'on examine si l'ouverture à la concurrence du transport aux voyageurs suggérée par un amendement du Parlement européen ne pourrait pas débiter par les TER (Transport express régional) et les transports périurbains. Un tel débat devra être mené avec les régions qui sont aujourd'hui les autorités organisatrices de transport. C'est à ces niveaux que l'apport de l'Europe ferroviaire peut être le plus

rapidement visible, au travers notamment des améliorations de l'offre de transport.

V. Autres dispositions :

1. Demande qu'un cadre de financement adéquat soit instauré. Ce cadre est nécessaire pour que la mise en œuvre de l'interopérabilité des réseaux puisse être menée à bien et que puissent être réduites les disparités existant actuellement en matière de redevances ; pour que soit aussi aidée par l'Union européenne la réalisation de nouvelles infrastructures ;

2. Demande que, dans cette perspective, les autorités françaises saisissent la Commission d'un mémorandum destiné à promouvoir l'idée d'une émission d'un emprunt européen et celle visant à instaurer des orientations communes à l'instauration d'une taxe sur les poids lourds pour l'utilisation des routes et autoroutes ;

3. Juge indispensable que les directives définissent des normes sociales élevées, sans lesquelles la crédibilité de l'objectif de l'espace ferroviaire intégré risque d'être entamée.

Annexe : **Liste des personnes auditionnées par le rapporteur**

Le rapporteur tient à exprimer de nouveau ses plus vifs remerciements aux personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer ou de lui adresser une contribution écrite.

➤ **A PARIS**

• Représentants des départements ministériels

– M. Jean-Claude JOUFFROY, directeur de cabinet du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer ;

– M. Michel AYMERIC, sous-directeur des transports ferroviaires ;

– Mme Anne SCHMIDT, en charge des transports à la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères ;

– M. Alain CORREIA, SGCI.

• Représentants de la SNCF

– M. Luc ALIADIÈRE, directeur délégué aux affaires européennes ;

– M. Pierre-Louis ROY, chargé de mission à la direction déléguée aux affaires européennes.

• Représentants des organisations professionnelles

– M. Didier LEANDRI, Délégué général AUTF ;

– M. Stéphane LEVESQUE, TLF ;

– M. Jean-Pierre AUDOUX, Délégué général de la Fédération de l'Industrie ferroviaire ;

– M. Jean-Claude BERTHOD, Président de la Fédération des Industries Ferroviaires ;

– M. André THINIERES, Senior Vice–President Business Development, ALSTOM TRANSPORT ;

– M. Jean-Claude BRUNIER, Président-Directeur général, TAB.

➤ **A BRUXELLES**

– Mme Virginie DUMOULIN, conseillère Transports à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

– M. Jean–Arnold VINOIS, chef de l'unité Transports et interopérabilité ferroviaire à la Commission européenne ;

– M. Stephan SCHIMMING, conseiller transports à la Représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne.