

N° 509

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1), en application de l'article 73 quinquies du Règlement, comportant le texte d'une proposition de résolution européenne, sur

- *la proposition de résolution européenne de M. Jean-François HUMBERT, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un **espace ferroviaire unique européen** (E 5642) ;*
- *la proposition de résolution européenne de Mme Mireille SCHURCH, M. Michel BILLOUT, Mmes Isabelle PASQUET, Éliane ASSASSI, M. François AUTAIN, Mmes Marie-France BEAUFILS, Nicole BORVO COHEN-SEAT, Annie DAVID, M. Jean-Claude DANGLLOT, Mmes Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, M. Robert HUE, Mme Marie-Agnès LABARRE, M. Gérard LE CAM, Mme Josiane MATHON-POINAT, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mme Odette TERRADE, MM. Bernard VERA et Jean-François VOGUET, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de directive établissant un **espace ferroviaire unique européen** (E 5642) ;*
- *et la proposition de résolution européenne de M. Roland RIES et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, relative à la **refonte du premier paquet ferroviaire**.*

Par MM. Jean-François HUMBERT et Roland RIES,
Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Leclercq, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 494, 496 et 498 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION.....	13
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION.....	25
PROPOSITIONS DE RÉOLUTION REJETÉES PAR LA COMMISSION.....	27
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	31

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires européennes s'est réunie le 10 mai 2011 pour examiner la proposition de refonte de la directive européenne établissant un espace ferroviaire unique européen (« premier paquet ferroviaire »).

Les deux rapporteurs désignés par la commission, MM. Jean-François Humbert et Roland Ries, n'ont pu parvenir à une position commune vis-à-vis de ce texte. Chacun d'eux a déposé séparément une proposition de résolution. La commission a également été saisie d'une proposition de résolution présentée par Mme Mireille Schurch et les membres du groupe CRC-SPG.

Le présent rapport reprend l'exposé général fait en commun par les deux rapporteurs, puis retrace l'examen des trois propositions de résolution par la commission.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Rendre effective la liberté de circulation des personnes et des marchandises est un impératif fondateur pour l'Union européenne qui motive le projet de créer une Europe du rail. Or l'infrastructure ferroviaire est un « monopole naturel », en raison du caractère massif des investissements qu'elle nécessite. Elle s'est construite progressivement depuis deux siècles à l'intérieur des frontières nationales, ce qui explique le morcellement actuel de l'espace ferroviaire européen.

Selon la Commission européenne, ce morcellement entraîne des inefficacités et des surcoûts qui empêchent le rail de concurrencer sérieusement les autres modes de transport. Or le rail présente plusieurs atouts majeurs : il est un vecteur d'aménagement économique du territoire puisque les liaisons ferroviaires locales et régionales permettent de désenclaver des bassins de production. Il représente aussi un mode de transport plus durable, dont le développement pourrait améliorer la fluidité du trafic routier et le bilan énergétique européen. Enfin, au plan industriel, les constructeurs européens apparaissent comme les leaders mondiaux de la technologie ferroviaire, surtout dans le secteur de la grande vitesse : faire du réseau ferroviaire européen une vitrine de la technologie européenne représente donc un enjeu économique pour l'Union.

Mettre fin au cloisonnement juridique et technique des systèmes ferroviaires nationaux, résultant de l'histoire de chaque État membre, est un travail de longue haleine, qu'a initié la directive européenne 91/440 de juillet 1991 en imposant la séparation comptable entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire. Cette directive de 1991 ouvre, pour la première fois, un « droit d'accès au réseau ferroviaire » (même si ce droit est alors limité aux trains de transport combiné rail/route). A cet effet, elle impose une séparation, au moins comptable, entre le réseau et son exploitation (organisation, surveillance, contrôle de la circulation des trains...).

Cette amorce d'ouverture à la concurrence se confirme ensuite sous forme de trois paquets de directives, en 2001, 2004 et 2007. Ce mouvement est tempéré par le règlement communautaire de 2007, dit « OSP » relatif aux obligations de service public, lequel exonère les services ferroviaires déficitaires de l'obligation de mise en concurrence.

Actuellement, les services de fret, y compris domestique, se trouvent ouverts à la concurrence (depuis le 1er janvier 2007), ainsi que les services de

transport de voyageurs, mais pour l'instant uniquement pour leur partie internationale (depuis le 1er janvier 2010). Ainsi, en France, le fret privé est devenu une réalité puisqu'il détenait, fin 2008, 15 % du marché.

Quel bilan tirer de cette ouverture progressive à la concurrence ? Dans une communication de septembre 2010, la Commission constate que le long déclin de l'industrie ferroviaire européenne s'est interrompu puisque sa part de marché s'est stabilisée depuis 2000 : pour le fret, le rail représente toujours près de 11 % de toutes les activités de transport intra-européenne (et 17 % si l'on se limite aux transports terrestres) ; pour les voyageurs, ces parts sont respectivement de 6 et 7 %. Par ailleurs, selon les chiffres de la Commission, la chute de l'emploi dans le secteur a ralenti et la sécurité ferroviaire s'est améliorée.

Néanmoins, la crise récente a encore accentué les faibles performances du marché ferroviaire, notamment pour le fret. Plus généralement, les effets escomptés de l'ouverture à la concurrence tardent à se concrétiser aux yeux de la Commission européenne. La part de marché des opérateurs non historiques reste encore faible, sauf au Royaume-Uni, en Roumanie et en Estonie, où elle dépassait 40 % fin 2008. Des situations de monopole existent toujours dans de nombreux États membres, tant pour le fret que pour le transport de voyageurs. Et le fret souffre encore d'un défaut de fiabilité si bien que la part modale du transport ferroviaire n'a pas progressé.

Selon la Commission, les faiblesses du rail européen persisteront si le cadre réglementaire européen n'est pas correctement appliqué. Elle a d'ailleurs décidé le 24 juin 2010 de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) d'un recours en manquement contre treize États membres – dont la France mais aussi l'Allemagne – et elle entend parallèlement adapter la réglementation sur l'accès au marché issue du premier paquet ferroviaire.

Le 17 septembre 2010, la Commission européenne a pour cela transmis au Conseil une proposition de directive établissant un espace ferroviaire unique européen (texte E 5642), proposition présentée comme une refonte du premier paquet ferroviaire de 2001 lequel se compose de trois directives modifiées plusieurs fois depuis leur adoption. L'on peut s'étonner que la Commission propose une refonte de ces textes alors même qu'à ses yeux, ce premier paquet ferroviaire n'est toujours pas correctement transposé.

La Commission souhaite, par ce nouveau texte, mettre en place un « espace ferroviaire unique » en Europe, concept nouveau qui enrichit d'une dimension territoriale l'ambition, depuis longtemps affichée par la Commission européenne, de construire un marché unique du rail. La finalisation de cet espace ferroviaire unique repose, d'une part, sur le

développement d'infrastructures performantes et, d'autre part, sur la suppression des entraves techniques et juridiques à la libre concurrence.

Dans ce cadre, la refonte du premier paquet ferroviaire ne constitue encore qu'une étape d'un processus de libéralisation qui devrait être finalisé avec l'élaboration de deux textes majeurs que la Commission annonce pour 2012 : d'une part, un projet de directive sur la libéralisation du transport national de voyageurs, qui imposerait aussi une séparation plus nette entre gestionnaires d'infrastructures et entreprises ferroviaires ; d'autre part, une révision du règlement de l'Agence ferroviaire européenne afin d'en accroître les prérogatives, notamment en matière d'homologation du matériel roulant.

Le projet de refonte du premier paquet ferroviaire qui est aujourd'hui soumis au Conseil et au Parlement européen vise à consolider les trois textes du premier paquet ferroviaire et leurs modifications ultérieures, mais aussi à améliorer la législation en vigueur sur trois points essentiels :

- atteindre une plus grande ouverture et transparence du marché ferroviaire au travers de la séparation entre gestionnaire des facilités essentielles (gares, ateliers de maintenance, triage...) et entreprise ferroviaire historique ;

- renforcer l'indépendance et les pouvoirs des régulateurs nationaux afin qu'ils puissent disposer des moyens nécessaires pour garantir une véritable concurrence dans le secteur ferroviaire ;

- harmoniser les règles en matière de tarification afin d'éviter toute distorsion en Europe et moduler les tarifs selon le niveau de bruit des trains. La question de la tarification s'inscrit dans celle, plus large, du financement des infrastructures, sur lequel la Commission souhaite voir les États membres prendre des engagements à moyen terme.

*

Il y a quelques mois, votre commission des affaires européennes a décidé de désigner deux rapporteurs sur cette proposition de refonte du premier paquet ferroviaire pour essayer de trouver les voies d'une synthèse sur cette question politiquement sensible. Malgré un travail commun approfondi, il est apparu que cette synthèse était impossible. Les rapporteurs ont préféré déposer, chacun de leur côté, une proposition de résolution européenne, le groupe CRC-SPG ayant par ailleurs pris l'initiative d'une troisième proposition de résolution.

C'est en effet un sujet important pour notre pays, certaines dispositions de la refonte étant susceptibles de remettre en cause l'organisation

ferroviaire française. Or la France estime avoir largement rempli ses obligations vis-à-vis des exigences fixées par les directives communautaires.

De fait, la France a toujours respecté les délais d'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire imposés par les directives. L'ouverture de l'ensemble des services de fret s'est faite au 31 mars 2006, soit avant la date butoir du 1er janvier 2007 ; l'ouverture des services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs avec un cabotage encadré a été opérée au 13 décembre 2009, la directive imposant la date butoir du 1er janvier 2010.

En outre, la France a procédé à une séparation juridique, qui va au-delà de la seule obligation de séparation comptable posée par la directive, entre le gestionnaire d'infrastructures (RFF) et les entreprises ferroviaires. Il faut néanmoins reconnaître que RFF sous-traite à la SNCF la gestion du réseau : les travaux et la maintenance à SNCF Infra, la gestion des sillons à la nouvelle Direction de la circulation ferroviaire créée au sein de la SNCF. Ceci ne semble pas satisfaire la Commission qui a assigné la France devant la Cour de justice de l'Union européenne, mais la Commission conteste aussi la structure en « holding » choisie en Allemagne notamment.

En outre, la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, dite « ORTF », a complété les dispositions destinées à répondre aux exigences des directives du premier paquet ferroviaire : elle a créé une autorité de régulation, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), et organisé l'accès équitable de toutes les entreprises ferroviaires aux services annexes que sont l'accès aux gares, les triages, les dépôts ateliers, les services de dépannage.... Notamment, un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire (en application de la loi ORTF) a été rédigé et transmis au Conseil d'État.

Il convient de rappeler que la SNCF est dotée d'un statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) : de ce fait, elle est affectataire de biens de l'État et astreinte à respecter des textes réglementaires propres pour son fonctionnement, à commencer par le statut du personnel.

Notamment, l'organisation de la gestion des services annexes est susceptible d'être largement modifiée par la refonte : l'article 13 du projet de directive introduit une nouvelle exigence de séparation « *juridique, organisationnelle et décisionnelle* » entre les opérateurs de services annexes rendus aux entreprises ferroviaires et les entreprises ferroviaires en position dominante. Ceci pourrait conduire à la filialisation des activités de gestion des gares, de maintenance des matériels, de gestion des triages et des divers terminaux relevant aujourd'hui de la SNCF (plus précisément, de sa branche « Gares et connexions », créée en avril 2009) ou, à l'inverse, la filialisation de

l'ensemble des activités ferroviaires pour ne laisser dans la SNCF que ces services annexes ! Dans les deux cas, il s'agirait d'un bouleversement organisationnel pour la SNCF. Pourtant, la Commission elle-même envisageait, dans son rapport de mai 2006 sur la mise en œuvre du paquet ferroviaire, une solution plus souple, reposant sur un système de contractualisation entre le gestionnaire d'accès et une entreprise ferroviaire pour permettre l'accès aux facilités essentielles.

En revanche, le projet de refonte ne prévoit rien pour renforcer la séparation entre gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires, alors même que d'autres pays ont été moins loin que la France dans cette séparation et ont maintenu le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique dans une même « holding ». La France a-t-elle intérêt à clarifier cela dans le texte ou vaut-il mieux s'en remettre à la Cour de justice pour dire le droit applicable en la matière ?

Pour mieux répondre à ces interrogations, vos rapporteurs ont rencontré tous les acteurs importants du dossier : la SNCF d'abord, à savoir M. Guillaume Pepy, son président, auditionné sur ce sujet par votre commission le 1er décembre 2010, mais aussi Mme Sophie Boissard, directrice de la branche « Gares et connexions » qui est particulièrement visée par la refonte où seront précisées les conditions d'accès aux installations de service, donc aux gares.

Ils ont également pu s'entretenir avec le concurrent principal de la SNCF, la Deutsche Bahn (DB), qui leur a présenté sa structure en « holding » et expliqué la manière dont elle a isolé dans une structure de défaisance ad hoc la dette de la DB et mis en extinction le statut de ses cheminots par la grande réforme ferroviaire de 1994. Mais ils ont aussi rencontré les autres concurrents de la SNCF, dans le fret et le transport de voyageurs : Europorte, Eurocargorail, et l'Association française du rail.

Interlocuteurs des opérateurs ferroviaires, le gestionnaire de réseau et le régulateur sont également au cœur du sujet. Les rapporteurs ont donc entendu MM. Hubert du Mesnil, président de Réseau Ferré de France (RFF), et Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

Ils se sont également tournés vers la Commission européenne : un rendez-vous au cabinet de Siim Kallas, vice-président de la Commission en charge des transports, leur a permis de connaître la vision de la Commission à moyen terme. Ce rendez-vous a été complété par un entretien plus technique avec les services de la Commission (à la Direction Générale Mobilité et transports). Les rapporteurs ont eu aussi un contact au Parlement européen avec M. Dominique Riquet, député français, membre suppléant de la

commission des transports et du tourisme. Durant tous ces entretiens, le conseiller transports de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne était présent.

Ce tour d'horizon complet a permis aux rapporteurs de mieux cerner les trois enjeux majeurs du texte:

- la question des normes sociales ;
- la question de l'accès aux facilités essentielles ;
- la question de la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique.

Sur ces sujets, les deux rapporteurs n'ayant pu dégager de position commune, votre commission des affaires européennes a été amenée à examiner trois propositions de résolution (n° 494, 496 et 498) exprimant des orientations différentes.

EXAMEN DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION

La commission s'est réunie le mardi 10 mai 2011 pour l'examen des trois propositions de résolution n° 494, 496 et 498. À l'issue de la présentation générale faite par les deux rapporteurs, MM. Jean-François Humbert et Roland Ries, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet :

Je donne la parole successivement à chacun des auteurs des trois propositions de résolution européenne que nous examinons aujourd'hui.

M. Michel Billout :

Je vais présenter la **proposition de résolution n° 496**¹.

En 2001, la Commission européenne a proposé un ensemble constitué de trois directives, appelé premier paquet ferroviaire, adopté le 26 février 2001 et qui est entré en vigueur en France le 15 mars 2003. Son objectif était d'ouvrir à la concurrence le fret ferroviaire afin de créer un espace ferroviaire européen intégré : le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire.

Permettez-moi d'insister sur cet aspect mais le premier paquet ferroviaire prévoyait en outre de réaliser un bilan sur cinq ans de cette première ouverture avant de mettre en œuvre une libéralisation plus poussée du fret international et national à partir de 2008.

Mais, convaincue que ces premières mesures ne suffiraient pas à revitaliser rapidement le ferroviaire, et notamment le fret ferroviaire, la Commission, faisant fi de la nécessité de réaliser un bilan des effets de la libéralisation a, au contraire, décidé d'accélérer le processus d'ouverture à la concurrence.

Dès 2002, avant même que la transposition de ce premier paquet n'ait été effectuée dans l'ensemble des États membres, la Commission a proposé un nouvel ensemble de quatre textes constituant le deuxième paquet ferroviaire dont l'objectif visait l'accélération de l'ouverture à la concurrence du fret international et national. La Commission proposait ainsi leur ouverture à la concurrence dès le courant de l'année 2006. Au final, après les débats au Parlement européen et à l'issue de la procédure de conciliation, le deuxième paquet ferroviaire proposait l'ouverture du fret international au 1^{er} janvier 2006 et du fret national au 1^{er} janvier 2007.

¹ Ce texte est reproduit infra p. 27.

En mars 2004, elle proposait un troisième paquet ferroviaire qui visait l'harmonisation des règles communautaires de certification du personnel de bord assurant la conduite des trains, l'ouverture à la concurrence au 1er janvier 2010 du transport international de passagers et l'autorisation du cabotage ainsi que la mise en place d'un système de compensations en cas d'accident, de retard ou d'annulation.

En résumé, la Commission a donc développé durant dix ans une activité particulièrement soutenue pour ouvrir à la concurrence le secteur ferroviaire.

Aujourd'hui, une directive de la Commission européenne du 17 septembre 2010 intitulée « espace ferroviaire unique européen », sous couvert d'une entreprise de simplification et de consolidation législative, propose de parachever le marché intérieur dans le secteur des transports. À ce titre, il est particulièrement éclairant que les syndicats européens qualifient cette directive de « quatrième paquet ferroviaire ».

Cette proposition de directive, qui doit être débattue au printemps par le Parlement européen et au sein du Conseil, risque de porter gravement atteinte à notre organisation nationale des chemins de fer.

Siim Kallas, Vice-Président de la Commission européenne en charge des transports, s'exprimait en ces termes : « *mon but est d'accroître la concurrence* », le développement de la concurrence étant censé, selon la Commission, permettre d'améliorer la qualité de service tant pour les transports voyageurs que de marchandises.

Pourtant, il n'est aucunement avéré que la libéralisation conduit à améliorer la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transports. Ainsi, la Commission reconnaît dans une récente communication que « *la part de marché des entreprises ferroviaires historiques et des nouveaux entrants montre que les effets escomptés de l'ouverture du marché ont tardé à se concrétiser* ».

Il devient donc urgent de mener une étude d'impact de l'ouverture à la concurrence à la fois en termes d'efficacité économique, de dynamique de l'emploi et de sécurité du système ferroviaire.

Pour ce qui concerne la France, les politiques libérales ont porté atteinte à la qualité et à l'offre de service. Les politiques publiques de transport se concentrent essentiellement sur les axes rentables et l'activité de TGV. Aujourd'hui, le niveau d'endettement de Réseau Ferré de France et le désengagement de l'Etat limitent les investissements pourtant nécessaires dans les réseaux. Concernant le transport de marchandises, le plan fret, censé mettre à niveau le fret avant l'ouverture à la concurrence, s'est traduit purement et simplement par l'abandon de l'activité de wagon isolé sur les axes non rentables et

la fermeture de 262 gares de triages. En dix ans, ce sont près de 20 000 emplois de cheminots qui ont ainsi été supprimés.

Pourtant, les enjeux économiques, écologiques et de développement des territoires appellent une grande politique des transports afin, notamment, de respecter les engagements européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Plus précisément, la présente directive pointe dans le droit fil des précédentes directives trois objectifs :

- la concurrence ;
- l'élargissement des compétences des organismes nationaux de contrôle des activités ferroviaires ;
- l'application de nouvelles règles de financement et de tarification des infrastructures.

La Commission s'interroge aussi sur l'ouverture des transports nationaux de voyageurs. Elle relève ainsi qu' *« étant donné qu'une grande partie des services nationaux des voyageurs relèvent de contrat de service public, la Commission examinerait les conditions d'octroi de contrats de ce type pour le transport ferroviaire dans les États-membres »*. Pour ce faire, elle propose de présenter une évaluation des pratiques actuelles au titre du règlement CE n° 1370/2009 entré en vigueur en décembre 2009. Je remarque ici qu'alors même qu'aucun bilan de la libéralisation n'a été entrepris depuis 2001, le règlement de 2009 devrait faire l'objet d'une évaluation rapide : la rigueur de la Commission est particulièrement sélective !

Au niveau national, nous attendons le rapport de notre collègue, Francis Grignon, sur la libéralisation des TER. Pourtant, sans bilan global des politiques de libéralisation, il apparaît difficile de s'orienter vers ce type de réforme dont nous pouvons craindre qu'elle remette gravement en cause l'équilibre de la SNCF et de certaines dessertes régionales, ceci sans compter les problèmes de sécurité sur le réseau. La directive ne traite pas du transport régional mais c'est la prochaine étape...

Concernant le dispositif législatif de la directive, un certain nombre de points essentiels soulèvent de vives inquiétudes.

Premièrement, nous contestons la prise de pouvoir de la Commission européenne sur les organisations nationales du secteur des chemins de fer par le recours aux actes délégués prévus à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Par ailleurs, l'annexe IX traite des conditions de service minimum et donc d'exercice du droit de grève. Pourtant, l'article 153-5 du TFUE prévoit l'exclusion de toute initiative communautaire sur le droit de grève. Il s'agit donc d'un excès de pouvoir en la matière de la Commission européenne.

De plus, l'article 5 de la directive remet de manière indirecte en cause le statut d'EPIC de la SNCF. En effet, en stipulant que « *si l'État membre détient ou contrôle directement ou indirectement l'entreprise ferroviaire, ses droits de contrôle en matière de gestion ne doivent pas excéder ceux que le droit national des sociétés confère aux actionnaires de sociétés anonymes privées* », elle y remet en cause le rôle de stratège de l'Etat.

L'article 8-4 traite de l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure sur trois ans. Nous craignons qu'une telle disposition contraigne toute politique de développement à des objectifs budgétaires de court terme.

Pour finir, le renforcement des autorités de régulation tend à mettre à l'écart les pouvoirs publics tant en matière d'attribution des capacités que de tarification, ce que nous ne pouvons accepter. Nous savons bien que la mission de ces autorités est de permettre de faire de la place aux nouveaux entrants et de démanteler les entreprises historiques.

Au final, cette directive confirme l'orientation ultralibérale dans les transports publics. Michel Delebarre, président de la commission en charge de la politique territoriale du Comité des régions de l'Union européenne, prévenait face à cette proposition de refonte de directive que « *l'objectif ne doit pas être une compétition débridée* ». C'est malheureusement le cas dans cette proposition de directive.

Alors que l'Europe est frappée par une crise économique et sociale majeure liée aux excès de la financiarisation de notre économie, il n'est pas bon de renforcer la concurrence et le dumping social dans le secteur des transports. Bien au contraire, un effort doit être porté pour garantir des conditions de travail et des protections sociales de haut niveau à l'ensemble des travailleurs du rail. Il s'agit là d'une condition essentielle pour la qualité de ce service public d'intérêt général.

En conséquence, je vous propose d'adopter notre proposition de résolution afin de demander le retrait de cette directive et un moratoire sur les textes existants, tant qu'un véritable bilan des dix dernières années n'aura pas été fait.

M. Jean-François Humbert :

Je vais présenter la **proposition de résolution n° 494**¹.

Faut-il refondre le premier paquet ferroviaire ? A mes yeux, la réponse est oui. D'abord pour codifier les directives en vigueur et en faire un texte unique et lisible. Mais aussi pour clarifier certaines dispositions appliquées de manière divergente parmi les États membres. C'est donc un texte nécessaire, ce qui n'enlève rien au fait que le secteur ferroviaire européen est d'abord confronté à des défis économiques et opérationnels.

Plusieurs points me semblent devoir être mis en avant dans la proposition de résolution que j'ai déposée et que je vais vous soumettre. Je vous les présenterai brièvement et vous indique des détails supplémentaires figurent dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution n° 494.

Premier sujet : l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence. A ce propos, la proposition de directive cible l'accès aux infrastructures de services que sont les voies de triage, les garages, les gares... Depuis le 1er janvier 2010, de nouveaux opérateurs sont non seulement autorisés à emprunter le réseau ferroviaire mais également à desservir, sous certaines conditions, les gares situées sur le trajet des liaisons transfrontalières. Pour assurer un accès non discriminatoire à ces services, la Commission propose d'introduire une obligation, calquée sur celle déjà en vigueur pour garantir un équitable accès au réseau ferroviaire : l'article 13 de la proposition de directive prévoit ainsi d'introduire une nouvelle exigence d'indépendance « *juridique, organisationnelle et décisionnelle* » de l'exploitant de l'installation de services à l'égard de l'opérateur ferroviaire dominant. Cette « petite » séparation entre opérateur et gestionnaire de services fait donc écho à la « grande » séparation déjà prévue, mais diversement appliquée, entre opérateur et gestionnaire d'infrastructure.

C'est d'ailleurs parce que les modalités de cette « grande » séparation permettent encore à certaines entreprises ferroviaires dominantes de pratiquer des discriminations à l'égard de leurs concurrents, que la Commission a assigné 13 États membres en juin 2010 devant la Cour de justice de l'Union européenne, parmi lesquels la France mais aussi l'Allemagne.

En Allemagne, les concurrents assurent un quart du trafic ferroviaire, mais, quand on y regarde de plus près, ils sont absents des lignes à grande vitesse, les plus rentables. Et la structure en « holding » permet notamment à la Deutsche Bahn d'utiliser les revenus du gestionnaire d'infrastructure pour acquérir des sociétés concurrentes à l'étranger.

¹ Ce texte est reproduit infra p. 25.

En France, la loi de 1997 a organisé la séparation juridique entre l'opérateur historique et le gestionnaire de l'infrastructure, Réseau Ferré de France (RFF). Toutefois, cette loi délègue la gestion du réseau à la branche infrastructure de la SNCF, à laquelle l'infrastructure vient d'être retirée : ainsi, la SNCF est à la fois client et sous-traitant de RFF. La séparation institutionnelle existe donc, mais elle est brouillée par l'imbrication fonctionnelle entre les deux établissements. Pour clarifier la répartition des tâches, la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (dite « ORTF ») a créé au sein de la SNCF la Direction de la Circulation Ferroviaire (DCF), chargée de l'instruction des demandes de sillons pour le compte de RFF de manière indépendante. Ces efforts de la France pour mieux appliquer la « séparation » méritent d'être salués mais, seize mois après la mise en place de la DCF, la Commission européenne persiste à douter de l'impartialité de l'octroi des sillons.

Ce sujet sensible de la « séparation » est absent du texte que propose la Commission européenne. Plusieurs membres du Parlement européen n'entendent pas le laisser de côté. S'il devait être réintroduit dans la refonte au cours du processus de codécision entre le Parlement et le Conseil, il faudrait au moins qu'un même degré de séparation dans tous les États membres entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique soit exigé, avant d'ouvrir à la concurrence le transport national de voyageurs. C'est une question d'équité concurrentielle.

Pour ce qui est de la nouvelle séparation que propose d'introduire la Commission, entre les infrastructures de services et l'entreprise ferroviaire dominante, sa mise en place me paraît moins urgente. De toute façon, cette évolution a déjà été anticipée par la SNCF qui a créé en son sein une nouvelle branche, dédiée à la gestion et à l'aménagement des gares : « Gares et Connexions », dotée d'une comptabilité propre depuis le 1er janvier 2010. Je précise que la SNCF n'est pas à proprement parler propriétaire des gares mais qu'elle est affectataire du domaine public ferroviaire auquel celles-ci appartiennent. En Allemagne, les gares de voyageurs sont la propriété de Deutsche Bahn et sont gérées par une filiale de la « holding ».

L'Autorité de la concurrence considère que les gares ferroviaires présentent les caractéristiques d'infrastructures essentielles au transport ferroviaire car elles sont indispensables et ne pourraient être reproduites dans des conditions économiques raisonnables par les concurrents. Mais, selon moi, l'essentiel n'est pas de séparer les gares de la SNCF pour en garantir l'accès aux concurrents : c'est d'assurer l'autonomie décisionnelle du gestionnaire des gares à l'égard de l'opérateur historique, sous le contrôle de l'Autorité de régulation. Je préconise pour cela que les compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) soient étendues aux questions de tarification de l'accès aux gares et aux prestations qui y sont assurées.

Deuxième sujet justement : la question de l'indépendance et des pouvoirs du régulateur. La Commission entend renforcer les pouvoirs des régulateurs nationaux et organiser entre eux une coopération régulière. Le régulateur français, en activité depuis le 1er décembre 2010, a le profil idéal. La question de l'opportunité de créer un régulateur unique européen reste posée : cette solution, préconisée par le président de la SNCF quand nous l'avons auditionné, a aussi ses partisans au Parlement européen. Selon moi, elle est prématurée et risquerait d'engendrer une multiplication des contentieux, des niveaux et donc des délais de réponse, au détriment de l'efficacité de la régulation. Cela n'empêche pas de promouvoir une convergence des tarifs en Europe, par la voie d'une plus étroite coordination entre les régulateurs nationaux.

Troisième grand sujet de la refonte : la Commission suggère la fixation de règles de tarification communes pour prévenir tout abus dans la fixation des péages. Notamment, elle propose de moduler les tarifs selon le niveau de pollution sonore imputable aux trains, conformément au principe pollueur-payeur. A mes yeux, il ne peut s'agir d'une priorité. D'abord, il n'apparaît pas nécessairement opportun d'augmenter ainsi le coût du fret alors qu'il peine à se développer. Surtout, il n'est pas juste d'imaginer taxer le fret pour son impact environnemental tant qu'une taxe analogue sur le trafic routier n'est pas rendue obligatoire.

En revanche, je souhaite appuyer l'une des suggestions de la Commission, sur laquelle les concurrents de la SNCF ont attiré notre attention : il s'agit de l'allusion que fait l'annexe VII du projet de directive à un « service minimal » du gestionnaire d'infrastructure en cas de grève pour permettre aux entreprises de transport d'honorer leurs engagements à l'égard de leurs clients. Ce point me paraît décisif pour la fiabilité et donc l'attractivité des services de fret.

Un autre point mérite d'être évoqué : il concerne la répartition des compétences entre les institutions de l'Union pour adapter la réglementation ferroviaire aux évolutions économiques, juridiques et techniques. L'article 60 de la proposition de directive de la Commission, qui comporte neuf annexes, prévoit que la Commission peut modifier ces annexes par le biais « d'actes délégués », donc sans l'aval des États membres. Or certaines de ces annexes comprennent des dispositions déterminantes sur la manière dont le secteur ferroviaire sera réglementé. Il importe donc que la Commission ne puisse modifier par « actes délégués » que des éléments non essentiels de la proposition de directive.

Je terminerai en insistant sur un sujet malheureusement absent de la proposition de directive de la Commission, alors qu'il conditionne largement le degré de loyauté de la concurrence sur le marché ferroviaire européen : il s'agit des règles sociales applicables aux services ferroviaires. Dans plusieurs pays de l'Union, les cheminots sont dotés d'un statut très particulier, dont l'origine ne doit d'ailleurs pas seulement être cherchée dans les revendications salariales mais

aussi dans un souci de fidélisation des ouvriers les plus qualifiés. Sans harmonisation du cadre social applicable aux cheminots des opérateurs historiques et des nouveaux opérateurs ferroviaires, nous risquons d'assister à un « dumping » social mettant en concurrence les statuts sociaux et non pas les entreprises. On verrait augmenter la part de marché des opérateurs ferroviaires privés au détriment des opérateurs historiques, mais le trafic ferroviaire en Europe ne progresserait pas parallèlement. Il est donc urgent de négocier, pour le transport voyageurs, un accord similaire à celui conclu dans le fret en octobre 2008.

Pour conclure, j'indiquerai que les dispositions les plus significatives du texte de la Commission, notamment la gestion des facilités essentielles et le rôle du régulateur, font toujours l'objet de fortes réserves des États membres. Mais la présidence hongroise, très active sur ce dossier, pourrait tenter d'obtenir du Conseil prévu mi-juin 2011 un accord politique *a minima* sur le texte.

M. Roland Ries :

Je vais présenter la **proposition n° 498**¹. Nous abordons un sujet difficile techniquement, complexe juridiquement et sensible politiquement. Il n'est donc pas étonnant qu'il donne lieu à de nombreuses controverses mais il est heureux que le Sénat se soit saisi du dossier pour avancer vers une position préservant les intérêts de la SNCF et permettant de s'inscrire dans des orientations nouvelles qui restent à définir.

Jusqu'ici, les initiatives communautaires en matière ferroviaire ont connu un succès limité. Il est donc utile, sans doute, de remettre sur le métier le premier paquet ferroviaire. Mais nous ne pouvons pas l'aborder comme il y a dix ans. Il serait utile de faire le bilan de cette évolution avant d'envisager poursuivre le mouvement. Ce sujet mérite un examen à tête reposée, sans précipitation. La Commission a assigné 13 États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour transposition insatisfaisante. Or, sans attendre les conclusions de la CJUE, la Commission veut continuer à avancer. En outre, on peut déplorer l'absence de documents permettant d'analyser les conséquences de l'ouverture à la concurrence.

Il importe donc aujourd'hui d'essayer de faire respecter par chacun ses obligations et d'attendre la décision de la CJUE avant d'entreprendre éventuellement une nouvelle étape.

Une partie des députés européens, notamment Mme Debora Serracchiani, rapporteure, et M. Brian Simpson, président de la commission « Transports » du Parlement européen, voudraient profiter de la refonte pour

¹ Ce texte est reproduit infra p.28.

avancer en matière de séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire dominant. Le document de travail sur la refonte publié par Mme Serracchiani le 17 décembre 2010 en apporte la preuve¹.

Mais les sénateurs socialistes, au nom desquels je m'exprime, estiment au contraire qu'il convient de prendre le temps nécessaire pour préparer les évolutions et entreprendre une large concertation.

Sur le fond, nous déplorons que la Commission élude plusieurs sujets importants.

D'abord, concernant les règles sociales, rien n'est dit sur le statut des cheminots, qui, dans plusieurs États membres, a été progressivement mis en place, notamment pour fidéliser le personnel. Sans harmonisation, le secteur ferroviaire serait exposé à un risque de dumping social et à une concurrence entre statuts plutôt qu'entre entreprises, ce dont les sénateurs socialistes ne veulent pas. Le préalable est donc pour nous d'harmoniser par le haut les statuts des travailleurs du rail à travers l'Europe.

Pour ce qui est de l'investissement, il est important de consentir les financements nécessaires pour mettre à niveau et développer les infrastructures ferroviaires. Dans cet esprit, pourrait être introduit dans le nouveau règlement des fonds structurels un mécanisme de fléchage des crédits affectés au transport durable.

Au sujet de la séparation des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'opérateur ferroviaire, nous proposons de la limiter aux aspects comptables, comme prévu à l'article 6 de la refonte. En France, la loi de 1997 a été beaucoup plus loin. Pourquoi ne pas explorer l'idée de maintenir le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire à l'intérieur d'une même structure juridique, ce qui permettrait d'éviter une séparation qui présente, à l'expérience, plus d'inconvénients que d'avantages ? Il faudrait en ce cas garantir l'affectation des résultats de la branche « gestionnaire d'infrastructure » aux seuls investissements dans les infrastructures.

Pour ce qui est des facilités essentielles attachées au réseau, il faudrait, en tout état de cause, que la SNCF soit associée à la définition du périmètre et des conditions de mise à disposition de ces facilités essentielles.

La proposition de synthèse que nous faisons ici ne vise pas seulement à assurer le bon fonctionnement du couple franco-allemand, mais à réfléchir à une

¹ Il est prévu que Mme Serracchiani présente son rapport final à la Commission des transports le 12 juillet prochain. La position finale du Parlement européen sur ce sujet reste donc incertaine et ne sera sans doute connue qu'en septembre 2011.

nouvelle piste, la séparation radicale entre entreprise ferroviaire et gestionnaire d'infrastructure n'étant sans doute pas la seule voie ouverte.

M. Jean Bizet :

Nous avons entendu la présentation des trois propositions de résolution entre lesquelles nous devons choisir. Je voudrais faire quelques observations.

Je note que les trois textes présentent plusieurs points de convergence :

- la reconnaissance de la contribution que le rail pourrait apporter au développement économique mais aussi à l'amélioration du bilan carbone de l'Europe ;

- la nécessité d'investir dans le rail ;

- la nécessité de règles sociales pour encadrer l'ouverture à la concurrence ;

- la possibilité d'organiser pour les concurrents un accès équitable aux gares gérées par la SNCF (soutenue en des termes différents par Jean-François Humbert et Roland Ries) ;

- le souhait de limiter le recours par la Commission européenne aux actes délégués (exprimé par Jean-François Humbert comme par le groupe CRC-SPG).

Néanmoins, des divergences notables sont à relever.

À la différence du texte n° 494 de Jean-François Humbert, les textes n° 496 du groupe CRC-SPG et n° 498 du groupe socialiste réclament un bilan de l'ouverture à la concurrence déjà mise en œuvre. Je voudrais cependant souligner qu'une première réponse se trouvait dans le rapport de la Commission de mai 2006 sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire. Les conclusions de cette étude sont confirmées dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition de refonte. Par ailleurs, la Commission procède à un suivi régulier de l'évolution du marché ferroviaire, dans le cadre des obligations découlant de la directive de 1991, telle que révisée par le premier paquet ferroviaire, et publie tous les deux ans un rapport à ce sujet, le dernier ayant été publié en 2009. Selon la Commission européenne, les emplois perdus au sein des entreprises ferroviaires historiques ont été partiellement compensés par les nouveaux postes créés par les entreprises concurrentes et au sein des entreprises de service. La Commission européenne souligne également que les réformes en cours ont aussi pour effet de répartir différemment les emplois, autrefois concentrés en une seule entité ; il est donc difficile de mesurer les effets des réformes en raison de cette dispersion de l'emploi.

Sur le sujet de la séparation entre gestionnaire d'infrastructure et opérateur ferroviaire dominant, Roland Ries propose de s'en tenir à une séparation comptable. Il imagine même une solution de synthèse reposant sur une structure de type allemand. C'est une position parfaitement défendable, mais il faut souligner qu'une structure en « holding » n'est pas de nature à permettre l'indépendance véritable du gestionnaire d'infrastructure. Même s'il était garanti qu'au sein de la « holding », les revenus du gestionnaire d'infrastructure n'étaient affectés qu'au financement de l'infrastructure, cette structure juridique ne garantirait pas la même indépendance de décision qu'une séparation complète entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire. Est-ce qu'on respecte vraiment, avec cette formule, le principe posé par la directive de 1991 ?

La proposition de Jean-François Humbert ne propose pas de formule précise pour garantir la séparation, elle n'en exclut aucune, elle demande seulement que des modalités comparables soient retenues dans tous les États membres, afin d'assurer une concurrence loyale.

Pour sa part, le groupe CRC-SPG ne se prononce pas sur la question de la séparation, puisqu'il demande le retrait de la proposition de directive et un moratoire sur les textes en vigueur. C'est bien sûr une position respectable, mais je dois rappeler que le choix de l'Europe d'ouvrir à la concurrence le secteur ferroviaire remonte déjà à deux décennies. Est-ce qu'on peut envisager de revenir en arrière aujourd'hui ?

M. Gérard César :

Je remercie les trois auteurs de proposition de résolution pour leur exposé. Il est inquiétant de savoir que 13 pays sont assignés par la Commission européenne devant la CJUE pour mauvaise transposition des textes ouvrant le secteur ferroviaire à la concurrence. Si l'on demande un nouveau bilan de cette ouverture, combien de temps cela va-t-il encore prendre ? Adopter aujourd'hui une proposition de résolution permet d'aller de l'avant, sans attendre la décision de la CJUE. Il me semble que la proposition de Jean-François Humbert est la plus cohérente, mais n'est-il pas possible de trouver une position partagée entre nous qui synthétise les trois propositions en présence ?

M. François Marc :

Un article que j'ai lu hier même s'inquiétait de nos investissements en matière ferroviaire. De grandes incertitudes demeurent aussi sur l'aboutissement des dispositions prévues dans le Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT). Nous constatons une forme de désengagement par rapport au service public d'aménagement du territoire. La question posée est celle de l'efficacité de l'ouverture à la concurrence. Il importe donc d'avoir un bilan complet afin d'y répondre. Je soutiens donc la proposition de Roland Ries, laquelle suggère très

justement que nos régions vont être de plus en plus sollicitées car RFF, lesté par sa dette, ne pourra pas investir plus du quart des fonds nécessaires. La question énergie/climat devrait nous amener à considérer le développement du rail comme une priorité politique. Nous devons résister au rouleau compresseur libéral et ne pas sacrifier les préoccupations d'aménagement aux seules considérations de rentabilité économique.

Mme Bernadette Bourzai :

Je soutiens également la proposition de résolution de Roland Ries. Il est étonnant que la Commission persiste dans cette marche forcée vers la libéralisation alors que nous traversons encore une crise économique et financière qui atteste des catastrophes auxquelles conduit la libéralisation.

*

À l'issue du débat, la commission a adopté la proposition de résolution n° 494 défendue par M. Jean-François Humbert par onze voix, contre cinq voix pour la proposition n° 498 défendue par M. Roland Ries et une voix pour la proposition n° 496 défendue par M. Michel Billout. La proposition n° 494 a été adoptée sans modification, et les propositions n° 496 et 498 par conséquent rejetées.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (Refonte) du 17 septembre 2010 – E 5642 (COM(2010) 475 final),
- ④ Vu la Communication de la Commission européenne concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen du 17 septembre 2010 (COM(2010) 474 final),
- ⑤ Vu le Livre blanc de la Commission européenne pour un espace européen unique des transports du 28 mars 2011 (COM(2011) 144 final),
- ⑥ Vu la résolution du Parlement européen du 17 juin 2010 sur la mise en œuvre des directives du premier paquet ferroviaire,
- ⑦ Vu le document de travail sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen publié le 17 décembre 2010 par Mme Debora Serracchiani, rapporteure au nom de la Commission des transports et du tourisme du Parlement européen,
- ⑧ Vu le rapport du Sénat (n°220) fait en février 2009 par M. Hubert Haenel au nom de la commission des affaires européennes sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne,
- ⑨ Vu le rapport du Sénat (n°55) fait en octobre 2010 par M. Francis Grignon au nom de la commission de l'économie sur l'avenir du fret ferroviaire,
- ⑩ Vu l'avis n°09-A-55 de l'Autorité de la concurrence du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs,
- ⑪ Vu l'avis n° 2011-002 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012,
- ⑫ Considérant que la part de marché du rail stagne depuis dix ans dans l'Union européenne,
- ⑬ Considérant que la Commission européenne juge insatisfaisante la transposition des directives du premier paquet ferroviaire et a saisi la Cour de justice de l'Union européenne en 2010 d'un recours en manquement contre treize États membres, dont la France et l'Allemagne,

- ⑭ Considérant que les nécessaires débats juridiques autour des propositions de la Commission européenne ne doivent pas faire oublier que le secteur ferroviaire européen est d'abord confronté à des défis économiques et opérationnels,
- ⑮ Confirme le bien-fondé d'une refonte du premier paquet ferroviaire afin de consolider les règles existantes et préciser leur interprétation,
- ⑯ Estime indispensable de conditionner l'ouverture complète à la concurrence du secteur ferroviaire, notamment pour le transport national de voyageurs, à l'exigence d'un même degré de séparation dans tous les États membres entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur ferroviaire historique,
- ⑰ Convient de la nécessité de garantir un accès équitable et non discriminatoire aux facilités essentielles, ce qui exige l'autonomie décisionnelle du gestionnaire des installations de services mais non pas nécessairement son indépendance juridique à l'égard de l'exploitant ferroviaire historique, dès lors que le régulateur national est doté des pouvoirs nécessaires, notamment le pouvoir de contrôle préalable de la tarification des services proposés en gares,
- ⑱ Juge nécessaire la mise en place d'un réseau européen de régulateurs nationaux afin de garantir une convergence des tarifs pratiqués par les gestionnaires nationaux d'infrastructure et d'harmoniser les conditions techniques et juridiques des activités ferroviaires en concurrence dans les différents États membres,
- ⑲ Souligne qu'une modulation des tarifs d'accès au réseau en fonction du bruit des matériels roulants ne saurait être imposée aux opérateurs ferroviaires tant que les externalités négatives du trafic routier ne feront pas aussi l'objet d'une taxation obligatoire,
- ⑳ Reconnaît la nécessité de prévoir la fourniture, par le gestionnaire d'infrastructures, d'un service minimal aux entreprises ferroviaires en cas de grève,
- ㉑ Recommande de cantonner le recours aux actes délégués aux dispositions véritablement non essentielles de la réglementation du secteur ferroviaire,
- ㉒ Appelle le Gouvernement français à promouvoir une harmonisation du cadre social applicable au secteur ferroviaire dans les différents États membres de l'Union afin que la concurrence dans ce secteur s'exerce entre entreprises plutôt qu'entre statuts sociaux.

PROPOSITIONS DE RÉOLUTION REJETÉES PAR LA COMMISSION

I – Proposition de résolution n° 496 de Mme Mireille Schurch

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution ;
- ③ Vu le Traité instituant la Communauté européenne et notamment ses articles 5 et 16 ;
- ④ Vu le protocole n° 26 relatif aux services économiques d'intérêt général ;
- ⑤ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire européen unique européen E 5642 COM (2010) 475 final ;
- ⑥ Vu la communication de la commission concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen COM (2010) 474 final ;
- ⑦ Considérant les conséquences particulièrement néfastes des politiques de libéralisation dans le secteur des transports aboutissant tout à la fois à une hausse des tarifs et à une contraction de l'offre qui indiquent clairement la nécessité de réorienter les politiques européennes en ce domaine,
- ⑧ Considérant l'exigence de garantie d'un droit effectif à la mobilité comme corollaire à la liberté de circulation des hommes et des marchandises,
- ⑨ Considérant que le développement d'un espace ferroviaire européen passe non par une concurrence renforcée mais par la coopération des services publics nationaux,
- ⑩ Estime que les transports publics de voyageurs et de marchandises relèvent de missions de service public et que leur préservation et leur développement constituent un véritable enjeu de société, notamment dans le cadre des engagements pris par la France en terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- ⑪ Estime dans ce cadre qu'une nouvelle directive de dérèglementation porterait gravement atteinte à l'organisation ferroviaire nationale.
- ⑫ Souhaite avant toute poursuite du processus de libéralisation du transport qu'un bilan des trois paquets ferroviaires soit mené afin d'en mesurer l'impact en termes d'emploi et de qualité de service, de garantie de la sécurité des réseaux, ainsi que d'en évaluer ses conséquences en terme de continuité du réseau ferroviaire tant sur le plan national que régional.

- ⑬ Demande en conséquence au Gouvernement de faire prévaloir au sein du Conseil de l'Union Européenne :
- ⑭ - Le retrait de cette proposition de directive,
- ⑮ - Un moratoire sur les trois paquets ferroviaires,
- ⑯ - Un bilan contradictoire, transparent et indépendant des conséquences des premières phases de libéralisation en Europe,
- ⑰ - La nécessité d'inviter la Commission à proposer des initiatives législatives afin de promouvoir et de développer les services publics en Europe et notamment le service public ferroviaire.

II – Proposition de résolution n° 498 de M. Roland Ries

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le Traité instituant la Communauté européenne,
- ④ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen du 17 septembre 2010 E 5642 (COM (2010) 475 final),
- ⑤ Vu la communication de la Commission européenne concernant l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen du 17 septembre 2010 (COM (2010) 474 final),
- ⑥ Vu le livre blanc de la Commission européenne pour un espace européen unique des transports du 28 mars 2011 (COM (2011) 144 final),
- ⑦ Vu l'avis n° 09-A-55 de l'Autorité de la concurrence du 4 novembre 2009 sur le secteur du transport public terrestre de voyageurs,
- ⑧ Vu l'avis n° 2011-002 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012,
- ⑨ S'étonne que la Commission propose une refonte du premier paquet ferroviaire sans attendre l'issue des procédures en manquement lancées contre treize États membres,
- ⑩ Estime indispensable de conditionner une refonte du premier paquet ferroviaire à un bilan de son application, rendu public.
- ⑪ Demande en conséquence la réalisation de ce bilan dans les plus brefs délais.

- ⑫ Regrette l'absence totale de toute référence à une harmonisation du cadre social applicable au secteur ferroviaire dans les différents États membres de l'Union,
- ⑬ Appelle en conséquence le gouvernement Français à proposer des amendements afin qu'une harmonisation sociale « par le haut » soit négociée dans le respect des processus de réforme propres à chaque entreprise, au besoin en définissant des étapes intermédiaires.
- ⑭ Le Sénat
- ⑮ Pose à la définition des facilités essentielles attachées au réseau les conditions suivantes :
 - ⑯ - la SNCF ne saurait perdre la propriété d'installations qui lui appartiennent ;
 - ⑰ - elle devra être associée à la définition du périmètre et des conditions techniques de mise à disposition des facilités essentielles permettant de combiner les exigences de chaque entreprise avec la fourniture d'une prestation de qualité égale pour toutes, et permettant le respect du secret industriel ;
 - ⑱ - les tarifs ne sauraient mettre en péril l'équilibre économique de l'opérateur historique ni avoir pour conséquence une augmentation des charges pour les régions.
- ⑲ Estime nécessaires que des investissements importants soient consentis pour mettre à niveau et développer les infrastructures ferroviaires,
- ⑳ Considère les propositions de la commission insuffisantes pour répondre aux défis du secteur,
- ㉑ Demande au minimum que soit introduit dans les nouveaux règlements des fonds structurels un mécanisme de fléchage des crédits affectés aux transports durables.
- ㉒ Réaffirme son attachement à l'unicité des réseaux ferroviaires nationaux, et en particulier du réseau ferroviaire national français, sans quoi serait obérée la possibilité de la création, à terme, d'un réseau ferroviaire européen performant.
- ㉓ Réaffirme que la séparation des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et celles d'opérateur de transport peut se limiter aux aspects comptables, comme cela est explicitement prévu dans l'article 6 de la directive sur la refonte du premier paquet ferroviaire. L'idée de maintenir les deux fonctions à l'intérieur d'une même structure juridique de holding paraît dès lors une hypothèse de synthèse permettant d'éviter une séparation qui présente, à l'expérience, plus d'inconvénients que d'avantages.
- ㉔ Il conviendrait dans ce cas de créer les conditions juridiques permettant de garantir l'affectation des éventuels résultats de la branche gestionnaire d'infrastructures aux seuls investissements dans les infrastructures.

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I – RÉGULATEUR ET GESTIONNAIRE DE RÉSEAU

- **ARAF (Autorité de régulation des activités ferroviaires) :**

- M. Pierre CARDO, président
- M. François WERNERT, conseiller du président
- M. Michel VERMEULEN, secrétaire général

- **RFF (Réseau ferré de France) :**

- M. Hubert du MESNIL, président
- M. Luc ROGER, directeur régional Haute et Basse-Normandie

II – OPÉRATEURS FERROVIAIRES

- **SNCF :**

- M. Guillaume PEPY, président
- Mme Sophie BOISSARD, directrice de la branche « Gares et connexions »

- **DEUTSCHE BAHN :**

- M. Christophe GARDAVAUD, conseiller du directeur général, chargé de la stratégie réglementaire et du suivi des affaires franco-allemandes

- **EUROCARGORAIL :**

- M. Alain THAUVETTE, président
- Mme Radja RACHOW, directrice de la communication

● **EUROPORTE France :**

- M. Pascal SAINSON, président
- M. François COART, directeur de la stratégie
- M. David MARTEAU, conseiller juridique

● **AFRA (Association française du rail) :**

- M. Michel QUIDORT, membre de la commission Fret AFRA, directeur des relations extérieures et des affaires européennes de VEOLIA Transport
- M. Jacques MALECOT, délégué général de l'AFRA

III – INSTITUTIONS EUROPÉENNES

● **Commission européenne :**

- M. Keir FITCH, directeur-adjoint, et Mme Veronica MANFREDI, membre du cabinet de M. Siim KALLAS, vice-président de la Commission européenne en charge des transports
- M. Maurizio CASTELLETTI, chef d'unité « Transport et intermodalité ferroviaires » et M. Jocelyn FAJARDO, en charge de dossier sur la directive établissant un espace ferroviaire unique européen au sein de cette unité

● **Parlement européen :**

- M. Dominique RIQUET, député européen, membre suppléant de la commission des transports et du tourisme

● **Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :**

- M. Francesco GAETA, conseiller transports