

N° 151

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1999

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur :

- la proposition de résolution de M. Hubert HAENEL, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'**infrastructure ferroviaire** et la **certification en matière de sécurité** (n° E-1163) ;

- la proposition de résolution de M. Pierre LEFEBVRE, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Nicole BORVO, MM. Robert BRET, Michel DUFFOUR, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Gérard LE CAM, Paul LORIDANT, Mme Hélène LUC, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR et Mme Odette TERRADE, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur :

. la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au **développement de chemins de fer communautaires** ;

. la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CE concernant les **licences des entreprises ferroviaires** et la proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'**infrastructure ferroviaire** et la certification en matière de sécurité (n° E-1163).

Par M. François GERBAUD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Paul Emorine, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Léon Fatous, Louis Moinard, Jean-Pierre Raffarin, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislav Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 389 et 411 (1998-1999).

Union européenne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROPOSITION DE RÉOLUTION	18
TABLEAU COMPARATIF	ERREUR! SIGNET NON I

Mesdames, Messieurs

Nous sommes saisis de deux propositions de résolution, l'une portant le n° 389 (enregistrée le 27 mai 1999) et signée par M. Hubert Haenel et l'autre portant le n° 411 (enregistrée le 9 juin 1999) et signée par M. Pierre Lefebvre et plusieurs de ses collègues.

Ces propositions de résolution portent sur trois propositions de directive européenne :

– la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ;

– la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CEE concernant les licences des entreprises ferroviaires ;

– la proposition de directive du Conseil tendant à remplacer la directive 95/19/CEE sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Ces trois propositions sont réunies dans une « proposition d'acte communautaire » numérotée E 1163 et communément baptisée « paquet infrastructure ferroviaire ».

I. LES DIRECTIVES 91/440, 95/18 ET 95/19

La directive du 29 juillet 1991 (n° 91/440/CEE du Conseil), relative au **développement des chemins de fer communautaires**, a institué l'obligation d'une séparation de la gestion des infrastructures et des services de transport au niveau des comptes d'exploitation. L'article 10 de cette directive a, en outre, prévu un **droit d'accès** aux réseaux de chemin de fer communautaires, au profit des entreprises ferroviaires et des regroupements internationaux de celles-ci, prestataires de services de transports internationaux de passagers et de marchandises ainsi qu'aux services de transport combiné pour assurer des prestations de transports internationaux.

La directive du 19 juin 1995 (n° 95/18/CEE du Conseil), concernant les **licences des entreprises ferroviaires**, a mis en place une licence obligatoire et valable dans toute l'Union européenne pour les entreprises ferroviaires qui fournissent les services visés par la directive 91/440.

Enfin, une autre directive du 19 juin 1995 (n° 95/19/CEE du Conseil), a concerné la **répartition des capacités ferroviaires** pour les services exploités conformément à l'article 10 de la directive 91/440 et la **perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure**.

En pratique, les Etats ont adopté, on le sait, des systèmes de tarification très variés.

En Espagne, il n'existe pas de tarification de l'infrastructure ; en Italie, c'est le propriétaire de l'infrastructure qui est absent ; en Allemagne, en revanche, les coûts de l'infrastructure (les « péages ») sont quatre à cinq fois supérieurs aux tarifs français ! Par ailleurs, les redevances sont tantôt négociées, tantôt forfaitaires, tandis que les services fournis en contrepartie des redevances perçues varient, eux aussi, selon le pays.

II. LE « PAQUET INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE »

La première proposition modifie la directive 91/440 et comporte essentiellement quatre points :

– une définition nouvelle des « gestionnaires d'infrastructure » et des « entreprises ferroviaires » ; les entreprises ferroviaires seraient définies comme des entreprises fournissant des services ferroviaires pour le transport (traction) et non plus comme des entreprises fournissant des prestations de transport ;

– le renforcement de la séparation entre la gestion de l'infrastructure et la fourniture des services de transports avec la séparation comptable complète entre les deux activités et, surtout, l'attribution à un organisme indépendant des fonctions relatives à l'accès à l'infrastructure ;

– l'introduction d'une séparation comptable entre les activités fret et voyageurs ;

– enfin, l'attribution de l'élaboration et de la mise en œuvre des règles de sécurité à un organisme indépendant des entreprises ferroviaires.

La deuxième proposition modifie la directive 95/18 et généralise le mécanisme d'attribution d'une licence d'entreprises ferroviaires aux entreprises intervenant uniquement sur le trafic urbain, suburbain ou régional, dans le cadre des mesures de libéralisation prévues sur le plan national par certains pays pour ces activités.

La troisième proposition, **de loin la plus importante**, devrait purement et simplement remplacer la directive 95/19 en matière de répartition des capacités d'infrastructure et de péages **en introduisant notamment une notion nouvelle : le « demandeur autorisé »**.

III. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE TENDANT A REMPLACER LA DIRECTIVE 95/19

C'est en fait la troisième proposition de directive, celle qui a vocation à remplacer la directive 95-191 qui est surtout visée par les auteurs des deux propositions de résolution.

Pour M. Hubert Haenel, ce texte *« bouleverserait, sous des dehors techniques, l'économie du transport ferroviaire en Europe en modifiant, à la fois, son organisation institutionnelle et ses modalités de tarification »*.

Pour M. Pierre Lefebvre : *« Il ne s'agirait, ni plus ni moins, que de procéder progressivement au démantèlement du système ferroviaire, d'atomiser les services ferroviaires au mépris des principes d'unicité et de continuité qui caractérisent le service public à la française »*.

Tous deux relèvent que la nouvelle directive « fragmenterait » l'organisation institutionnelle du transport ferroviaire, en distinguant au sein de chaque Etat européen :

– les **« demandeurs autorisés »**, auxquels serait attribué le droit de réserver les sillons ferroviaires pour en assurer une exploitation commerciale. Ces « demandeurs autorisés » pourraient être les entreprises ferroviaires elles-mêmes, mais aussi « toute personne physique ou morale ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquérir des capacités d'infrastructure pour l'exploitation d'un service ferroviaire, qui remplit les conditions requises » ;

– les **entreprises ferroviaires**, réduites, lorsqu'elles ne sont pas « demandeurs autorisés », à assurer une simple fonction de « traction » ;

– le **gestionnaire d’infrastructure**, qui ne serait plus chargé de la gestion des systèmes de sécurité ;

– un **organisme chargé de la répartition des sillons et de la tarification**, distinct du gestionnaire d’infrastructure lorsque celui-ci n’est pas juridiquement indépendant des entreprises ferroviaires en place ;

– une **instance indépendante** chargée des tâches relatives à la sécurité ;

– enfin, un **organisme de contrôle** chargé de veiller à l’application des règles d’allocation des sillons et de tarification et constituant un premier niveau de recours pré-juridictionnel pour les plaintes.

D’autre part, la proposition de directive suggère une **tarification au « coût marginal social »** modulé de la manière suivante :

– possibilité d’instaurer une redevance complémentaire correspondant à la rareté des sillons dans les « zones de congestion » ;

– prise en compte des coûts externes propres au transport ferroviaire ;

– compensation des coûts marginaux qui ne sont pas pris en compte dans les autres modes ;

– possibilité de faire exception au principe de tarification au coût marginal pour les grands projets d’infrastructure nouvelle, et dans certains cas particuliers : redevances résultant d’une négociation ou redevances forfaitaires sur des segments suffisamment longs.

La proposition de directive prévoit que les sillons seraient attribués aux « candidats autorisés » par le gestionnaire d’infrastructure pour une durée d’un an seulement. Cette durée pourrait néanmoins être étendue à cinq ans au travers d’accords-cadres passés avec les entreprises ferroviaires.

Le gestionnaire d’infrastructure devra, d’autre part, créer un **document de référence du réseau**, qui en constituerait une sorte de mode d’emploi : conditions d’accès, tarifs, modalités d’attribution des sillons.

La proposition de directive précise , enfin, de manière très détaillée le processus d’attribution des sillons : ordre chronologique des différentes étapes ; procédure à suivre par les « candidats autorisés » ; modalités de création du projet d’horaire ; traitement des conflits entre plusieurs demandes ; critères de hiérarchisation des demandes en cas de pénurie de sillons ; restitution des sillons réservés mais non utilisés.

IV. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS FORMULEES PAR LES AUTEURS DES DEUX PROPOSITIONS DE RESOLUTION

a) Les critiques exprimées par M. Hubert Haenel.

Elle portent, pour l'essentiel, sur quatre aspects :

- **l'organisation institutionnelle** ;
- **la notion de demandeur autorisé** ;
- **la sécurité** ;
- **la durée d'attribution des sillons.**

Sur le premier point, notre collègue estime que l'idée d'imposer un schéma institutionnel national fragmenté à chacun des Etats membres est contraire au principe de subsidiarité et sous-estime, d'autre part, les coûts administratifs et contentieux d'un système « complexe et bureaucratique ».

Sur le second point, M. Hubert Haenel considère que la notion de « demandeur autorisé » introduirait un « changement de nature » de la concurrence introduite en 1991 entre les opérateurs de chemins de fer européens, en réduisant les entreprises ferroviaires au rôle de simples exécutants de prestations de services de « traction ». Il souligne que la « séparation artificielle » entre une pure prestation de traction et l'exploitation commerciale des sillons se traduirait inévitablement par un écrémage du marché par les « candidats autorisés » nouveaux venus, ceux-ci n'assumant que le risque commercial, mais nullement le risque industriel du transport ferroviaire.

Dans cette perspective, M. Hubert Haenel décèle un risque majeur : celui de décourager tout investissement nouveau dans le transport ferroviaire plus personne n'ayant intérêt à investir, ni le candidat autorisé, qui ne serait pas responsable du matériel et du personnel qu'il utilise, ni l'entreprise ferroviaire, qui n'aurait aucune garantie de pouvoir les rentabiliser comme elle l'entend.

En ce qui concerne la **sécurité**, M. Hubert Haenel estime que la proposition de confier la responsabilité de la sécurité à une entité distincte du gestionnaires d'infrastructure, de l'entreprise ferroviaire et des « candidats autorisés », risquerait d'être contre-productive. En effet, relève-t-il, **c'est parce qu'elle est intégrée à tous les niveaux que la sécurité est assurée si efficacement dans le réseau ferroviaire.**

Cette réforme, souligne-t-il, obligerait à réviser l'organisation française, qui confie la responsabilité de la sécurité à Réseau Ferré de France, mais en délègue l'application de la SNCF.

S'agissant de la **durée d'utilisation des sillons**, notre collègue fait valoir que la durée d'un an prévue pour l'attribution des sillons, est trop brève, « la remise en jeu incessante de l'ensemble des sillons de chaque réseau national étant un facteur d'incertitude nuisible aux projets commerciaux, et une source de coûts bureaucratiques ».

Pour l'auteur de la résolution, l'extension éventuelle de cette période à cinq ans serait encore insuffisante : un délai de 15 à 20 ans pouvant être nécessaire pour les « projets les plus ambitieux ».

A titre d'exemple, il évoque le « Thalys », développé avec succès par la SNCF, d'abord sur la ligne Paris-Bruxelles et ensuite sur les lignes Paris-Amsterdam et Paris-Cologne, qui a créé un marché nouveau. Pour notre collègue, il ne serait pas équitable que le sillon correspondant puisse être, du jour au lendemain, attribué à un autre opérateur.

Par ailleurs, s'il reconnaît que la tarification au coût marginal est « *en soi, une bonne idée* », M. Hubert Haenel se demande « *s'il est prudent d'imposer d'emblée une stricte tarification au coût marginal au transport ferroviaire, sans avoir au préalable appliqué les mêmes principes au transport routier qui lui fait une sévère concurrence* ».

D'autre part, estime-t-il, les règles et modalités de fixation des tarifs, proposés dans le nouveau texte, sont trop précises pour être compatibles avec le principe de subsidiarité.

La proposition de résolution signée par M. Hubert Haenel demande en conséquence au Gouvernement :

– de veiller à ce qu'aucune des trois propositions de directives constituant l'acte communautaire E 1163 ne soit adoptée sans décision simultanée sur les deux autres ;

– de veiller à ce que chaque Etat membre, tout en assurant un traitement équitable et non discriminatoire des demandes de capacités, demeure libre d'organiser institutionnellement le transport ferroviaire sur son territoire comme il l'entend ;

– de s'opposer à l'introduction d'une notion de « candidat autorisé » distincte de celle d'entreprise ferroviaire ;

– d'obtenir que la durée maximale d'attribution des sillons par accords cadres soit sensiblement supérieure à cinq ans ;

– de veiller à ce que chaque Etat membre, tout en respectant des principes communs de tarification au coût marginal, demeure libre de définir et d'appliquer des règles précises de tarification.

b) Les critiques formulées par M. Pierre Lefèbre

Notre collègue, M. Pierre Lefebvre formule une critique plus globale en jugeant que la proposition européenne « *ne vise en réalité qu'à procéder à la segmentation du système ferroviaire pour mieux faire régner la loi du marché* ».

C'est à cette fin, selon lui, que « *la Commission européenne préconise de déposséder le gestionnaire d'infrastructure de ses prérogatives dans le domaine du contrôle de sécurité, de la tarification et de la répartition des capacités pour les confier à des organismes indépendants* » ; de telles dispositions auraient pour conséquence de « *complexifier la structuration organique et institutionnelle du système ferroviaire français* », avec également une déresponsabilisation du gestionnaire.

Il juge, en outre, qu'une tarification au coût marginal, correspondant au coût supplémentaire qu'impose à la collectivité l'utilisation de l'infrastructure par une unité de transport supplémentaire, « *ignorerait une programmation des investissements sur le long terme des infrastructures dans un contexte d'endettement excessif de RFF* ».

M. Pierre Lefebvre estime, aussi, que la proposition de la Commission européenne d'introduire la notion de demandeur autorisé « *réduirait les entreprises ferroviaires établies à une simple fonction de traction et attiserait les conditions de la concurrence* ».

V. L'ÉVOLUTION DU DOSSIER

Le 16 juin 1999, sur le rapport de M. Jean-Jacques Filleul, l'Assemblée nationale adoptait une résolution qui reprenait six des huit points du dispositif prévu par la proposition de résolution du député M. Didier Boulaud.

Cette résolution estimait, notamment, nécessaire de rejeter les propositions de directives susvisées en l'état actuel de leur contenu.

Le 22 juin 1999, le Conseil des ministres européens des transports, saisi des trois propositions de directive, n'est pas parvenu à trouver un accord sur le « paquet ferroviaire », une majorité de circonstance, suscitée notamment par la France, renvoyant le dossier à une nouvelle réunion des ministres des transports fixée au 6 octobre 1999.

Le 6 octobre 1999, la France (qui s'était retrouvée presque minoritaire sur le fond du dossier lors de la précédente réunion) a élargi le débat en mettant l'accent sur l'impératif du développement du fret ferroviaire. Les conclusions de cette réunion se sont donc articulées autour de deux orientations principales :

- l'« ouverture » du système ferroviaire européen est une donnée acquise ;
- la progression du fret ferroviaire passe par la mise en place d'un réseau européen de fret, lui-même subordonné à des actions coordonnées dans trois directions :

. **l'inter-opérabilité** (c'est-à-dire, pour simplifier, un passage libre des frontières impliquant un certain nombre d'harmonisations indispensables sur le plan technique, administratif, professionnel, social...) ;

- . la **dé-saturation d'un certain nombre de zones congestionnées** ;
- . **l'harmonisation des péages** dans les Etats européens.

Le 18 novembre 1999, le « Comité des représentants permanents » (COREPER), instance de représentation permanente des Etats à Bruxelles, adoptait plusieurs modifications aux propositions de directive.

A l'issue de ses réunions des 9 et 10 décembre 1999, le Conseil des ministres européens des transports aboutissait à **un accord politique sur les trois directives** (91/440 ; 95/18 ; 95/19).

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, les grandes lignes de cet accord seraient les suivantes :

– en matière **d'inter-opérabilité**, la Commission européenne devrait bientôt examiner un projet de directive sur le sujet afin d'adopter à la fin de l'année 2000 une position commune ainsi qu'un calendrier de travail. Le Conseil a, par ailleurs, jugé indispensable d'étudier avec attention l'inter-opérabilité avec les réseaux des pays tiers.

– en matière de **sécurité**, le rôle actuel des entreprises ferroviaires en ce qui concerne l'élaboration des règles de sécurité ne devrait pas être remis en cause. La Commission sera chargée de présenter une proposition de directive tendant à renforcer les normes de sécurité et leur surveillance, cette dernière devant être assurée par une instance nationale indépendante et reconnue au niveau européen.

– en matière de **goulets d'étranglement**, la Commission et les Etats membres sont chargés d'identifier les goulets d'étranglement sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire. Une dotation de 200 millions d'euros, prélevée sur l'enveloppe servant à financer les projets de réseaux trans-européens, financerait en l'an 2000 la résorption des points de congestion.

– en matière **d'allocation des sillons**, le Conseil a dressé la liste des fonctions devant être confiées à une entité indépendante des entreprises ferroviaires afin de garantir un accès transparent et non discriminatoire à l'infrastructure :

- préparation et distribution de licences ;
- décision de fixation des prix d'accès au réseau ;
- décision d'allocation des sillons.

On relève que cette orientation ne devrait pas remettre en question l'existence en France de Réseau Ferré de France.

– en matière de **tarification de l'infrastructure**, le Conseil a maintenu la référence au coût marginal avec des dérogations tout en admettant une tarification inférieure au coût marginal pour les lignes sous-utilisées.

Enfin, en ce qui concerne les **demandeurs autorisés**, le conseil des ministres aurait décidé que chaque Etat membre disposerait de la faculté d'autoriser des candidats autres que des entreprises ferroviaires à accéder au réseau sur son propre territoire.

Sur la base de ces orientations, les trois projets de directive devraient pouvoir faire l'objet d'une position commune au début de l'année 2000.

VI. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur exprimera, sur le sujet, quelques idées simples.

La SNCF assure, **par délégation** depuis la création de Réseau ferré de France, la gestion d'un réseau de 32.000 km de voies dont 14.000 km électrifiés. Elle a été et continue d'être un remarquable outil technique et humain dont la France peut s'enorgueillir. Notre réseau de lignes à grande vitesse illustre, par exemple, un savoir-faire français qui n'est contesté par personne. Le niveau de sécurité garanti par la SNCF est, sans doute, un des meilleurs du monde.

De ce constat, votre rapporteur tire une première conclusion : il ne faut pas casser l'outil.

Chaque médaille a son revers.

Notre société ferroviaire nationale a, pendant trop longtemps, insuffisamment pris en considération **l'aspect commercial** de son activité.

Elle y remédie depuis quelques années et ce, avec un certain succès.

Par ailleurs, chacun sait que le « climat social », au sein de l'entreprise, reste fragile. Si la situation tend, très progressivement, à s'améliorer, il demeure que 120.000 heures sont, chaque année, perdues à la SNCF du fait des grèves.

Nous sommes là en présence d'une « culture de la conflictualité », intéressante -peut-être- à analyser pour les sociologues de l'entreprise, mais responsable de ruptures de charges permanentes qui ne sont plus admissibles à l'heure de l'ouverture du marché européen des transports.

Soulignons-le, il est impératif que le climat social à la SNCF s'apaise !

Cela étant dit, que souhaite aujourd'hui la Commission européenne ?

En 1991, la directive 91/440 a apporté deux innovations :

– elle a introduit un **droit d'accès** aux réseaux européens pour les entreprises ferroviaires « participant à un regroupement international ou assurant un service de transport combiné ». Il est à noter qu'à ce jour, la « mise en œuvre » de cette décision

n'a concerné qu'un service de fret postal de la Deutsche Post et un service de transport de matières dangereuses de BASF ;

– elle a exigé une **séparation comptable** des comptes d'exploitation des entreprises qui assurent la gestion des infrastructures ferroviaires et de celles qui assurent le service de transport.

A cet égard, la réforme française de 1997, en créant une séparation juridique entre le gestionnaire des infrastructures et l'entreprise ferroviaire, est allée au-delà des exigences européennes.

En 1995, la Commission a adopté deux directives (la 95/18 et la 95/19) de portée réduite, puisqu'il s'est agi :

– de délivrer des « licences ferroviaires » européennes aux entreprises ferroviaires concernées par la directive 91/440 (regroupement international...) ;

– de prévoir une réglementation pour la répartition des capacités d'infrastructures pour les dites entreprises ;

– de prévoir une réglementation pour la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure, sans empêcher d'ailleurs, que se mettent en place, dans les différents Etats de l'Union, des systèmes extrêmement disparates.

Comme le soulignent, avec justesse, les auteurs des deux propositions de résolution, les propositions nouvelles suggèrent **la mise en place d'un système entièrement différent**, dont un effet possible serait de « couper » **les entreprises ferroviaires de l'exploitation commerciale**.

En France, cette évolution aboutirait au démantèlement complet de notre entreprise ferroviaire nationale, cantonnée dans une fonction de « tractionnaire » louant ses trains aux « demandeurs autorisés » qui auront réservé des sillons. Cette solution ne peut être retenue. Elle est, d'ailleurs, en pleine contradiction avec la réforme de 1997 qui, dans un souci d'efficacité, a confié la responsabilité de l'infrastructure à un établissement public industriel et commercial afin que l'entreprise ferroviaire, libérée de cette contrainte, puisse se concentrer sur la gestion commerciale de son activité de transporteur !

Ce constat de bon sens étant opéré, **l'ouverture** du marché ferroviaire européen à toutes les entreprises disposant de la « **capacité ferroviaire** » (c'est-à-dire, selon une expression du Président de la SNCF, de la « capacité de faire circuler des trains en toute sécurité au plan technique, commercial et financier ») est une perspective souhaitable qui favorisera la concurrence conformément aux vœux de la majorité des pays de l'Union européenne.

L'économie du transport ne peut plus, du reste, se concevoir que dans le cadre de l'espace européen.

Le développement du transport ferroviaire de marchandises constitue, d'autre part, la seule réponse raisonnable à l'augmentation continue de la demande de transport en Europe.

La moitié du trafic global de marchandises est, d'ailleurs, aujourd'hui en France un trafic international.

Il convient donc, en effet, de mettre en place un réseau européen de fret et, pour ce faire, de fournir des efforts rapides et conséquents au niveau de **l'inter-opérabilité des réseaux** (y compris en ce qui concerne la sécurité), de la **dé-saturation des zones congestionnées** et de **l'harmonisation des péages**, en particulier entre les péages français et allemands.

C'est à ces conditions, quoi qu'en pensent les « maximalistes de la déréglementation » (qui, à trop vouloir « libéraliser » trop tôt, provoquent d'inévitables « inhibitions d'adaptation »), que l'ouverture européenne sera vraiment réalisée.

L'accord politique conclu le 10 décembre dernier, à l'occasion du Conseil des ministres européens des transports, rejoint assez largement les conclusions que votre rapporteur avait rédigées avant cette réunion et qui se trouvent validées sur de nombreux points.

Il importe, néanmoins, de demeurer vigilant. Si, sur **l'allocation des sillons et la sécurité**, l'accord politique apparaît satisfaisant, la politique envisagée pour la **résorption des goulets d'étranglement** pourra apparaître insuffisante notamment en ne liant pas le rythme de la résorption au degré d'ouverture du secteur ferroviaire. D'autre part, il est dommage que les efforts envisagés en la matière ne s'inscrivent que dans le cadre des projets RTE (réseaux transeuropéens de transport) déjà existants. Pour votre rapporteur cette politique devrait faire l'objet d'un plan de financement communautaire spécifique, seul de nature à promouvoir véritablement le développement du fret international sur le territoire européen.

Le calendrier de travail prévu par l'accord politique en ce qui concerne **l'inter-opérabilité** ferroviaire apparaît bien lointain et la poursuite de la concertation sur ce sujet méritera une attention toute particulière. Les efforts à mener en la matière conditionnent, là encore, toute véritable promotion du fret ferroviaire à l'échelle de l'Europe.

L'accord politique du 10 décembre ne fait guère référence à la nécessaire harmonisation des redevances d'infrastructures, notamment sur les lignes dédiées au fret. Pourtant, le développement d'un véritable réseau transeuropéen de fret ferroviaire ne pourra s'accommoder des actuelles disparités en ce qui concerne le niveau des péages (les péages allemands étant, on le sait, de quatre à cinq fois supérieurs aux péages français).

Enfin, le Conseil des ministres européens a maintenu la notion de **demandeur autorisé** même s'il a laissé à chaque Etat membre la liberté d'autoriser l'accès au

réseau de son territoire à des candidats autres que les entreprises ferroviaires. Le risque d'extension du système ne doit pas, malgré tout, être minimisé.

La proposition de résolution, qu'il vous est demandé d'adopter, s'inspirera de ces réflexions et constats.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 22 décembre 1999, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Gerbaud et des éventuels amendements sur la proposition de résolution n° 389 (1998-1999) présentée par M. Hubert Haenel, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (n° E-1163), et sur la proposition de résolution n° 411 (1998-1999) présentée par M. Pierre Lefèbvre et plusieurs de ses collègues, en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (n° E-1163), sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires, et sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires.

M. Jacques Bellanger a, tout d'abord, regretté que les parlementaires ne reçoivent pas plus d'information sur les projets de directives. Il a, ensuite, estimé que le bref délai dans lequel était désormais enfermée la procédure d'examen des propositions de résolution posait problème. Il s'est, enfin, demandé s'il y avait réellement urgence à délibérer sur des propositions de résolution déjà anciennes et intéressant un dossier en pleine évolution.

M. François Gerbaud, rapporteur, a rappelé que le dossier européen du ferroviaire avait rapidement évolué depuis le dépôt, les 27 mai et 9 juin 1999, des deux propositions de résolution signées par MM. Hubert Haenel et Pierre Lefebvre. Il a jugé opportun, pour le Sénat, d'adopter aujourd'hui une résolution qui prenne en compte les évolutions intervenues et appelle à la vigilance sur les nouveaux textes européens en cours d'élaboration.

Puis, M. François Gerbaud, rapporteur, a présenté le contexte économique, historique et culturel dans lequel s'inscrivait le mode ferroviaire. Il a ajouté que la progression, estimée de 20 à 30 %, du trafic fret et multimodal, dans les prochaines années, s'effectuerait dans le cadre d'une déréglementation déjà en vigueur dans le domaine aérien.

Après avoir rappelé que notre pays, en créant Réseau Ferré de France, était allé au-delà des exigences de la directive européenne n° 91/440 du 29 juillet 1991 sur la séparation comptable entre le propriétaire du réseau ferroviaire et l'exploitant, le rapporteur a souligné que les projets européens servant de cadre aux présentes résolutions accentuaient, notamment à travers la notion de « demandeurs autorisés », une « libéralisation » du secteur ferroviaire suscitant de nombreuses interrogations.

M. François Gerbaud, rapporteur, a, ensuite, insisté sur la nécessité de transférer une partie du fret de la route vers le rail en relevant que cette reconquête ne

pouvait s'effectuer que dans « l'espace européen ». C'est un effort à la fois technique et culturel, a-t-il ajouté, que la SNCF devra fournir pour récupérer ce trafic.

Puis le rapporteur a rappelé le contenu des propositions de résolution présentées par MM. Hubert Haenel et Pierre Lefebvre. Il a indiqué que leurs observations portaient essentiellement sur quatre aspects des propositions européennes :

- l'organisation institutionnelle ;
- la notion de demandeur autorisé ;
- la sécurité ;
- la durée de l'attribution des sillons.

Il a relevé que le Gouvernement français, notamment lors de la réunion du Conseil des ministres européens des transports du 10 décembre dernier, avait fait évoluer le dossier en mettant l'accent sur la nécessité de mettre en place un réseau transeuropéen de fret ferroviaire, la mise en place de ce réseau étant subordonnée à plusieurs conditions :

- l'harmonisation des redevances d'infrastructures ;
- l'inter-opérabilité ;
- la désaturation d'un certain nombre de lignes congestionnées ;
- l'adoption de règles communes en matière de sécurité.

Après avoir plaidé pour le maintien de l'unicité du système ferroviaire français, M. François Gerbaud, rapporteur, a jugé qu'il convenait d'adopter une attitude de vigilance et de précaution par rapport aux évolutions à venir. Il a, ensuite, présenté les grands axes du texte qu'il soumettait à l'approbation de la commission.

M. Jacques Bellanger a rappelé l'objet de ses cinq amendements, qui tendent notamment à prendre acte de l'accord politique conclu lors du Conseil des ministres européens des transports du 10 décembre 1999 et à rappeler :

- que l'introduction de la concurrence ne peut constituer à elle seule le fondement de la politique ferroviaire de l'Union européenne ;

- que la politique de revitalisation du chemin de fer au sein de l'Union européenne doit contribuer à un aménagement équilibré et durable des territoires nationaux et de l'espace européen et prendre en compte les impératifs de service public ;

- que les entreprises ferroviaires ne sauraient être réduites au rôle de fournisseurs d'une simple fourniture de « traction » ;

– que l'ouverture progressive à la concurrence du réseau aux entreprises pour le trafic international doit s'appuyer sur des accords de coopération entre les entreprises ferroviaires ou sur des accords de réciprocité entre les Etats.

Il a constaté que ces propositions avaient été presque complètement intégrées au texte présenté par le rapporteur.

Il s'est, ensuite, interrogé sur l'instance appelée à gérer le futur réseau transeuropéen de fret ferroviaire.

Evoquant, enfin, les futurs schémas de services collectifs dans le domaine des transports, M. Jacques Bellanger s'est demandé si le financement des investissements ferroviaires ne nécessiterait pas une taxation des autres modes de transport de fret.

M. Daniel Percheron s'est d'abord demandé s'il était possible, compte tenu des « lois du marché », de stopper la progression constante de la route dans le transport du fret. Il a, ensuite, estimé que l'implication accrue des régions dans la modernisation et la désaturation du réseau ferroviaire poserait des problèmes de financement auxquels il conviendrait de réfléchir.

Enfin, il a souhaité que soit clarifié le problème de la compatibilité entre la régionalisation des services ferroviaires et les objectifs affichés en matière de développement du fret.

M. François Gerbaud, rapporteur, s'est félicité, à son tour, des « acquis » de la réunion du Conseil des Ministres européens des transports du 10 décembre 1999. Il a insisté, à nouveau, sur la nécessité, pour la SNCF, d'effectuer une « révolution technique et culturelle », face à des évolutions qui sont loin d'être achevées.

M. Pierre Lefèbvre, président, a déclaré que les conclusions du rapporteur dans leur esprit rejoignaient, très largement les siennes, et que le groupe communiste républicain et citoyen voterait la proposition de résolution qui lui était soumise.

M. Michel Souplet a fait connaître, ensuite, que le groupe de l'union centriste adopterait, lui aussi, la proposition de résolution présentée par le rapporteur.

Enfin, M. Jacques Bellanger a indiqué que le groupe socialiste se prononcerait dans le même sens.

Puis, après avoir entendu lecture de son contenu, la commission a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution présentée par le rapporteur.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les textes intitulés : « proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires ; proposition de directive du conseil modifiant la directive 95/18 CE concernant les licences des entreprises ferroviaires ; proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ; document de travail de la Commission : commentaire des différents articles de la proposition de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité » (COM [1998] 480 final/n° E 1163) ;

Considérant que ces propositions devraient contribuer à engager une véritable politique européenne des transport et à apporter des solutions communautaires aux problèmes du financement des nouvelles infrastructures ferroviaires, notamment dans le domaine du fret, de l'inter-opérabilité lors des passages aux frontières, de la saturation d'un certain nombre de lignes et de la congestion d'un certain nombre de points et de l'harmonisation européenne des redevances d'infrastructure ;

Considérant que l'introduction de la concurrence ne peut constituer à elle-seule le fondement de la politique ferroviaire de l'Union européenne ;

Considérant que la politique de revitalisation du chemin de fer au sein de l'Union européenne doit contribuer à un aménagement équilibré et durable des territoires nationaux et de l'espace européen et doit prendre en compte les impératifs de service public ;

Considérant qu'imposer à chaque Etat membre un même schéma institutionnel fragmenté pour l'organisation nationale du transport ferroviaire serait contraire au principe de subsidiarité et entraînerait des coûts administratifs disproportionnés ;

Considérant que les entreprises titulaires d'une licence ferroviaire ne sauraient être réduites au rôle de fournisseurs d'une simple prestation de « traction » et que l'ouverture à la concurrence du réseau pour le trafic international doit être progressive

et s'appuyer sur des accords de coopération entre les entreprises ferroviaires ou encore sur des accords de réciprocité entre les Etats ;

Considérant que la durée maximale de cinq ans envisagée pour l'attribution des capacités des réseaux est insuffisante pour permettre l'amortissement des investissements nécessaires à l'exploitation d'un sillon ferroviaire ;

Considérant que l'harmonisation progressive des redevances d'infrastructure est indispensable dès lors que les très fortes disparités actuelles constituent des barrières économiques au développement des trafics de fret ;

Considérant comme un premier acquis l'accord obtenu à l'unanimité, lors du Conseil des ministres européens des transports du 10 décembre 1999, qui paraît prendre en compte un certain nombre de demandes françaises, notamment la création d'un réseau transeuropéen de fret sur lequel serait garanti le droit d'accès aux entreprises ferroviaires tout en laissant à chaque pays le choix de son mode d'exploitation et de son organisation ferroviaire, la mobilisation de 200 millions d'euros pour réduire les points de congestion, le maintien d'un haut niveau de sécurité laissé à la responsabilité des Etats, la création d'un label européen de sécurité, l'adoption de normes communes d'inter-opérabilité avant la fin de l'année 2000 et enfin la possibilité de réaliser des réductions tarifaires sur les lignes ferroviaires sous-utilisées.

Demande en conséquence au Gouvernement :

– de veiller à ce que chaque Etat membre, tout en assurant un traitement équitable et non discriminatoire des demandes de capacités, demeure libre d'organiser institutionnellement le transport ferroviaire sur son territoire ;

– de s'opposer à l'introduction, en France, d'une notion de « demandeur autorisé » distincte de celle d'entreprise ferroviaire ;

– d'obtenir que les sillons soit alloués, directement ou par délégation, par l'entité indépendante des entreprises ferroviaires pour une durée suffisante ;

– de veiller à ce que la future proposition de directive tendant à renforcer les normes de sécurité et leur surveillance ne remette pas en cause l'organisation actuelle de la sécurité ferroviaire fondée sur la participation active des entreprises ferroviaires à l'élaboration des règles de sécurité et au contrôle de leur application ;

– de veiller à ce que chaque Etat membre, tout en respectant des principes communs de tarification au coût marginal, demeure libre d'appliquer des règles précises de tarification ;

– d'obtenir, dans un premier temps et à bref délai, une harmonisation des redevances d'infrastructure sur les lignes de fret, condition nécessaire du développement du futur réseau transeuropéen de fret ferroviaire ;

– d’obtenir un véritable plan communautaire pour financer la résorption des goulets d’étranglement qui congestionnent certaines lignes ferroviaires ;

– de défendre une politique européenne du chemin de fer favorable à la multimodalité et intégrant les objectifs d’aménagement du territoire et de service public, de sécurité et de protection de l’environnement ;

– de maintenir les acquis obtenus lors de la réunion du Conseil des ministres européens des transports du 10 décembre 1999 et, s’agissant des nouvelles propositions de directives en préparation, de rester extrêmement vigilant face aux risques d’évolution rapide vers une libéralisation excessive notamment en ce qui concerne la distribution des sillons ferroviaires.

I. TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 389 (1998-1999) de M. Hubert Haenel —	Proposition de résolution n° 411 (1998-1999) de M. Pierre Lefebvre et plusieurs de ses collègues —	Proposition de résolution de la Commission —
<p><i>Le Sénat,</i></p> <p><i>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</i></p> <p><i>Vu la proposition d'acte communautaire E 1163 relative aux transports ferroviaires,</i></p>	<p><i>Le Sénat,</i></p> <p><i>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</i></p> <p><i>Vu la proposition d'acte communautaire n°E 1163 relative aux transports ferroviaires,</i></p>	<p><i>Le Sénat,</i></p> <p><i>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</i></p> <p><i>Vu les textes intitulés : « proposition de directive du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE relative au développement de chemins de fer communautaires ; proposition de directive du conseil modifiant la directive 95/18 CE concernant les licences des entreprises ferroviaires ; proposition de directive du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ; document de travail de la Commission : commentaire des différents articles de la proposition de directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité » (COM [1998] 480 final/n° E 1163) ;</i></p>

**Proposition de résolution
n° 389 (1998-1999)
de M. Hubert Haenel**

Considérant, à titre liminaire, que ce texte ne contribue pas à engager une véritable politique européenne des transports mais complique le droit en vigueur sans apporter de solutions communautaires aux trois problèmes très concrets du financement des nouvelles infrastructures ferroviaires, de l'interopérabilité lors des passages aux frontières et des congestions ponctuelles des réseaux ferroviaires ;

Considérant que les trois propositions de directives contenues dans ce texte forment un tout dont l'unité logique doit être préservée ;

Considérant qu'imposer à chaque Etat membre un même schéma institutionnel fragmenté pour l'organisation nationale du transport ferroviaire serait contraire au principe de subsidiarité et entraînerait des coûts administratifs disproportionnés ;

**Proposition de résolution
n° 411 (1998-1999)
de M. Pierre Lefebvre
et plusieurs de ses collègues**

Considérant que les trois propositions de directives de la Commission européenne conduisent à amplifier le processus de libéralisation du secteur ferroviaire engagé avec l'application de la directive 91/440/CEE, relative au développement des chemins de fer communautaires ;

Considérant qu'aucun bilan de la transposition de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires n'a été réalisé ;

Considérant que l'ouverture à la concurrence constitue une menace pour le développement harmonieux du rail en général et ne permet pas d'atteindre l'objectif d'accroître la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises en particulier ;

Considérant que les propositions de directives ne tiennent aucun compte des expériences de coopération d'ores et déjà mises en œuvre entre plusieurs Etats membres ;

**Proposition de résolution
de la Commission**

Considérant que ces propositions devraient contribuer à engager une véritable politique européenne des transports et à apporter des solutions communautaires aux problèmes du financement des nouvelles infrastructures ferroviaires, notamment dans le domaine du fret, de l'interopérabilité lors des passages aux frontières, de la saturation d'un certain nombre de lignes et de la congestion d'un certain nombre de points et de l'harmonisation européenne des redevances d'infrastructure ;

Considérant que l'introduction de la concurrence ne peut constituer à elle-seule le fondement de la politique ferroviaire de l'Union européenne ;

Considérant que la politique de revitalisation du chemin de fer au sein de l'Union européenne doit contribuer à un aménagement équilibré et durable des territoires nationaux et de l'espace européen et doit prendre en compte les impératifs de service public ;

Considérant qu'imposer à chaque Etat membre un même schéma institutionnel fragmenté pour l'organisation nationale du transport ferroviaire serait contraire au principe de subsidiarité et entraînerait des coûts administratifs disproportionnés ;

**Proposition de résolution
n° 389 (1998-1999)
de M. Hubert Haenel**

Considérant que la concurrence souhaitable au sein du transport ferroviaire doit s'exercer entre les entreprises ferroviaires exclusivement, qui ne sauraient être réduites au rôle de fournisseur d'une simple prestation de « traction » ;

Considérant que la durée maximale de cinq ans envisagée pour l'attribution des capacités des réseaux est insuffisante pour permettre l'amortissement des investissements nécessaires à l'exploitation d'un sillon ferroviaire ;

Considérant que l'harmonisation des conditions de tarification est souhaitable, mais que les modalités envisagées sont trop détaillées, tout en comportant trop d'exceptions ;

**Proposition de résolution
n° 411 (1998-1999)
de M. Pierre Lefebvre
et plusieurs de ses collègues**

Considérant que ces propositions de directives abordent l'harmonisation des transports ferroviaires de façon partielle et restrictive en ignorant les spécificités et les objectifs en matière de service public, les conditions de travail, d'emploi, de formation et de sécurité des salariés des entreprises ferroviaires, ainsi que la nécessité de complémentarité des différents modes de transport ;

Considérant que ces propositions de directives sont contraires au principe de subsidiarité en vertu duquel chaque Etat membre est libre de définir et de mettre en œuvre les principes de tarification, la répartition des capacités, l'établissement des horaires, les règles de sécurité ou l'attribution des licences ;

**Proposition de résolution
de la Commission**

Considérant que les entreprises titulaires d'une licence ferroviaire ne sauraient être réduites au rôle de fournisseurs d'une simple prestation de « traction » et que l'ouverture à la concurrence du réseau pour le trafic international doit être progressive et s'appuyer sur des accords de coopération entre les entreprises ferroviaires ou encore sur des accords de réciprocité entre les Etats ;

Considérant que la durée maximale de cinq ans envisagée pour l'attribution des capacités des réseaux est insuffisante pour permettre l'amortissement des investissements nécessaires à l'exploitation d'un sillon ferroviaire ;

Considérant que l'harmonisation progressive des redevances d'infrastructure est indispensable dès lors que les très fortes disparités actuelles constituent des barrières économiques au développement des trafics de fret ;

**Proposition de résolution
n° 389 (1998-1999)
de M. Hubert Haenel**

**Proposition de résolution
n° 411 (1998-1999)
de M. Pierre Lefebvre
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de résolution
de la Commission**

Considérant comme un premier acquis l'accord obtenu à l'unanimité, lors du Conseil des ministres européens des transports du 10 décembre 1999, qui paraît prendre en compte un certain nombre de demandes françaises, notamment la création d'un réseau transeuropéen de fret sur lequel serait garanti le droit d'accès aux entreprises ferroviaires tout en laissant à chaque pays le choix de son mode d'exploitation et de son organisation ferroviaire, la mobilisation de 200 millions d'euros pour réduire les points de congestion, le maintien d'un haut niveau de sécurité laissé à la responsabilité des Etats, la création d'un label européen de sécurité, l'adoption de normes communes d'interopérabilité avant la fin de l'année 2000 et enfin la possibilité de réaliser des réductions tarifaires sur les lignes ferroviaires sous-utilisées.

*Demande en conséquence au
Gouvernement :*

*– de veiller à ce qu'aucune des
trois propositions de directives
constituant l'acte communautaire E
1163 ne soit adoptée sans décision
simultanée sur les deux autres ;*

Demande au Gouvernement :

*– de rejeter en totalité les textes
intitulés : « Proposition de directive du
Conseil modifiant la directive
91/440/CEE relative au développement
des chemins de fer communautaires » ;
« Proposition de directive du Conseil
modifiant la directive 95/18/CE
concernant les licences des entreprises
ferroviaires » ; « Proposition de
directive du Conseil concernant la
répartition des capacités
d'infrastructure ferroviaire et la
certification en matière de sécurité »
(COM (98) 480 final/n° E 1163) ;*

*Demande en conséquence
au Gouvernement :*

**Proposition de résolution
n° 389 (1998-1999)
de M. Hubert Haenel**

**Proposition de résolution
n° 411 (1998-1999)
de M. Pierre Lefebvre
et plusieurs de ses collègues**

**Proposition de résolution
de la Commission**

– de s'opposer à une tarification au coût marginal qui ne prendrait pas en compte les conditions globales de financement des infrastructures, la nécessaire péréquation tarifaire et l'exigence de continuité du service public.

– de défendre une politique européenne du chemin de fer favorable à la multimodalité et intégrant les objectifs d'aménagement du territoire et de service public, de sécurité et de protection de l'environnement ;

– de maintenir les acquis obtenus lors de la réunion du Conseil des ministres européens des transports du 10 décembre 1999 et, s'agissant des nouvelles propositions de directives en préparation, de rester extrêmement vigilant face aux risques d'évolution rapide vers une libéralisation excessive notamment en ce qui concerne la distribution des sillons ferroviaires.

Invite le Gouvernement :

– à défendre une approche globale et transversale de la politique des transports de voyageurs et de marchandises intégrant les objectifs d'emploi, d'environnement, d'aménagement du territoire, de sécurité et les obligations de service public ;

– à proposer une harmonisation des conditions de travail, d'emploi, de formation et de sécurité des salariés des entreprises ferroviaires ainsi qu'entre les différents modes de transports ;

– à proposer une harmonisation des systèmes techniques ferroviaires entre les Etats membres ;

– à engager une réflexion au niveau communautaire visant à mettre à contribution les transporteurs routiers en faveur du développement du fret ferroviaire et de l'utilisation des voies navigables.