



N° 1683

# ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 1999.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES <sup>(1)</sup> SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 1646) DE M. DIDIER BOULAUD, RAPPORTEUR DE LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPEENNE, *sur* les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires (COM [98] 480 final/n° E 1163),

PAR M. JEAN-JACQUES FILLEUL,

Député.

---

---

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

*La commission de la production et des échanges est composée de :* M. André Lajoinie, *président* ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriol, *vice-présidents* ; MM. Léonce Deprez, Christian Jacob, Daniel Paul, Patrick Rimbart, *secrétaires* ; MM. Jean-Pierre Abelin, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, François Asensi, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Pierre Blazy, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brottes, Vincent Burroni, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, MM. Jacques Desallangre, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gatignol, André Godin, Alain Gouriou, Joël Goyheneix, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Robert Honde, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Maurice Janetti, Aimé Kergueris, Jean Launay, Thierry Lazaro, Jean-Yves Le Déaut, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, René Leroux, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionnel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alfred Marie-Jeanne, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Marius Masse, Roger Meï, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Jean-Marie Morisset, Bernard Nayral, Jean-Marc Nudant, Jean-Paul Nunzi, Patrick Ollier, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinal Peiro, Jacques Pélissard, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Bernard Pons, Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivasi, MM. Jean Roatta, André Santini, Joël Sarlot, Mme Odile Saugues, MM. François Sauvadet, Michel Tamaya, Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez, François Vannson, Michel Vaxès, Michel Vergnier, Gérard Voisin, Roland Vuillaume.

## SOMMAIRE

—

Pages

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>15</b>
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION....</b>	<b>23</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>27</b>
<b>AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>30</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

Le 17 juin prochain, le conseil des ministres des transports de la Communauté européenne doit examiner un «paquet infrastructure ferroviaire». Ce «paquet», préparé par la Commission, fait partie de l'un des projets que la République fédérale d'Allemagne, qui préside encore le Conseil jusqu'à la fin de ce mois, souhaitait voir progresser de façon substantielle sous sa direction.

Le transport ferroviaire avait déjà fait l'objet, au cours de la décennie qui s'achève, de plusieurs directives dont la plus importante, du 29 juillet 1991 (n° 91/440/CEE du Conseil) relative au développement des chemins de fer communautaires, avait introduit l'obligation d'une séparation de la gestion des infrastructures et des services de transport, au moins au niveau des comptes d'exploitation. L'article 10 de cette directive avait prévu certains droits d'accès des tiers sur les réseaux de chemin de fer, au profit des entreprises ferroviaires et des regroupements internationaux de celles ci, afin qu'ils puissent offrir des services de transports internationaux de passagers et de marchandises ; les mêmes droits d'accès étaient également accordés aux services de transport combiné pour assurer des prestations de transports internationaux.

En outre, pour s'assurer que les droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire étaient appliqués de manière uniforme et non discriminatoire dans l'ensemble de la Communauté, la directive n° 95/18/CE du Conseil, du 19 juin 1995, concernant les licences des entreprises ferroviaires, a instauré une licence pour les entreprises ferroviaires qui fournissent les services visés par la directive 91/440. Ces licences sont obligatoires pour pouvoir réaliser ces prestations de services et sont valables dans l'ensemble de la Communauté.

Ce dispositif était enfin complété par la directive n° 95/19/CE du Conseil, également du 19 juin 1995, concernant la répartition des capacités

d'infrastructure ferroviaire (destinées à la fourniture de services exploités conformément à l'article 10 de la directive 91/440) et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure.

La mise en œuvre des dispositions de la directive 95/19 relative à la perception des redevances d'utilisation s'est traduite, dans les Etats membres, par l'adoption de systèmes très disparates de tarification : le niveau global de recouvrement des coûts de l'infrastructure ferroviaire est nul dans certains Etats membres, tandis que d'autres visent, au moins dans les principes, un objectif de recouvrement total de ces coûts. La structure choisie varie également fortement suivant les pays, les redevances étant tantôt négociées, tantôt forfaitaires, alors qu'il n'existe pas non plus d'uniformité en ce qui concerne les services fournis en contrepartie des redevances perçues.

Considérant que, pour soutenir la concurrence des autres modes de transport, les chemins de fer devaient fonctionner avant tout comme des entreprises «résolument orientées vers le marché» et être progressivement soumis à ses forces (introduction de la communication générale présentée par la Commission relative au «paquet ferroviaire», document E 1163 COM (98) 480 final, page 2), la Commission propose l'adoption de trois nouvelles directives.

— La première proposition de directive modifie la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaire.

Elle étend la séparation comptable entre la gestion des infrastructures ferroviaires et la gestion des services de transport aux comptes de bilan, et non plus seulement aux comptes d'exploitation. La Commission justifie cette proposition par le fait que la directive, dans sa rédaction actuelle, souffrait d'insuffisances qui en limitent les effets. La séparation comptable entre les activités de transport et de gestion de l'infrastructure avait été présentée par la Commission comme visant à clarifier leurs résultats respectifs, accroître la transparence de l'utilisation des fonds publics dans un secteur que les Etats subventionnent de plusieurs manières et dans des buts différents selon les pays. Cette séparation devait enfin permettre d'établir la tarification de l'utilisation de l'infrastructure, dans une activité à très haute intensité de capital, en déterminant clairement les coûts et les recettes.

La Commission a donc considéré que, dans la pratique, la séparation comptable n'avait pas été complète en application des dispositions actuelles de la directive, dans les Etats où subsistent des sociétés ferroviaires intégrées. Votre rapporteur doit souligner à ce propos que la Commission relève d'ailleurs dans l'objet de la proposition de

modification de la directive que cette séparation comptable était achevée dans les Etats qui avaient éclaté l'activité ferroviaire en plusieurs entités distinctes. S'il avait exprimé les plus expresses réserves lors de la création de l'entreprise publique « Réseau ferré de France », il est conduit à constater aujourd'hui que la Commission semble établir désormais une équivalence entre séparation comptable et séparation juridique des entreprises, ce qui constitue pour le moins une interprétation élargissant rétroactivement l'objet de la directive 91/440.

La Commission prévoit également de modifier la directive précitée en instaurant une séparation comptable entre le transport de voyageurs et le transport de marchandises. Dans le projet d'assurer la transparence financière des différentes activités de transport, la Commission considère que les activités de fret et de voyageurs opèrent sur des marchés de nature différente. Ainsi, le transport de voyageurs constituerait une activité où les services publics « jouent un rôle capital et (où) les compensations publiques correspondantes constituent une grande part des revenus des chemins de fer ». En revanche, dans le cas du transport de marchandises, l'Etat n'est pas censé intervenir pour assurer une prestation de services publics. S'il est vrai, comme l'affirme l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, que l'orientation commerciale est plus directe dans l'activité de fret, il n'en demeure pas moins que cette analyse est particulièrement manichéenne.

D'une part, elle réduit le transport de voyageurs à une sorte d'activité ne pouvant subsister que grâce à la subvention, niant ainsi les capacités de reconquête de trafic rendues possibles par une offre plus moderne (réseaux à grande vitesse, matériel roulant mieux adapté...) et répondant mieux à l'attente des usagers et de la clientèle (comme le démontrent les succès nés des transferts de compétences aux régions). D'autre part, cette conception figée de la Commission exclut de fait qu'un Etat puisse développer une politique volontariste de réduction de la part du transport routier, par des incitations au développement du fret ferroviaire et au transport combiné, comme l'envisage le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dont l'examen s'achève actuellement.

Enfin, la proposition de modification de la directive 91/440 considère que, pour garantir un accès équitable, effectif et non discriminatoire à l'infrastructure, il convient de confier la responsabilité des règles de sécurité à des entités ou à des entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire et qui soient indépendantes d'organismes ou d'entreprises pratiquant ce type d'activité. Comme malheureusement trop souvent dans les analyses qui l'ont conduite

à la proposition de ce « paquet ferroviaire », la Commission raisonne par hypothèses non vérifiées. Alors qu'elle considère, par une simplification excessive, que la concurrence est le seul moyen, nécessaire et suffisant, de développer le transport ferroviaire, elle estime ensuite qu'une société ferroviaire qui, comme en France, assure des services de transport et établit des règles de sécurité, constitue un obstacle à un accès équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires à l'infrastructure, allant même jusqu'à déclarer que cette « situation peut être considérée comme incompatible avec l'article 90, § 1 et l'article 86 du traité ».

— La deuxième proposition de directive modifie la directive n° 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires pour en étendre le champ.

Rappelons que cette directive avait instauré un régime de licences pour les entreprises ferroviaires qui offrent les services visés à l'article 10 de la directive 91/440 (transports internationaux de voyageurs et de marchandises ; transports combinés mis en œuvre pour assurer des transports internationaux). Ces licences, accordées par l'Etat membre dans lequel l'entreprise ferroviaire est établie, sont valables sur l'ensemble du territoire de la Communauté et obligatoires pour toute entreprise qui offre ces types de services. Les principales conditions à remplir pour obtenir une licence sont l'honorabilité, la capacité financière et la capacité professionnelle.

La Commission, ayant constaté que divers Etats membres avaient institué des droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire plus étendus que ceux ouverts par la directive 91/440, a en outre relevé que plusieurs Etats avaient également commencé à lancer des appels d'offres pour les services de transport urbain, suburbain et régional. Elle a donc estimé utile, ces évolutions créant de nouveaux débouchés pour les entreprises ferroviaires établies dans la Communauté, d'étendre le champ de ces licences à toutes les entreprises du secteur ferroviaire, afin que leurs limites actuelles, trop étroites car réservées aux seules entreprises assurant les services visés par l'article 10 de la directive 91/440, ne constituent une barrière à l'entrée sur le marché.

La Commission prend le soin de souligner que cette modification de la directive 95/18 ne créerait pour autant aucun droit nouveau d'accès ou de transit et ne changerait donc pas le champ d'application de la directive 91/440. En outre, les entreprises ferroviaires qui exploitent des services de transport de voyageurs sur des réseaux locaux autonomes, ou des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs empruntant, par exemple, des lignes de métro ou de tramway, sont exclues des dispositions nouvelles,



ainsi que les entreprises ferroviaires qui réalisent leurs propres activités de fret sur un réseau réservé à cet effet.

Elle déclare également que, en application du principe de subsidiarité, la directive établit les grands principes et laisse aux États membres la responsabilité de définir des règles détaillées et d'administrer ce régime de licences.

Ces deux derniers points suscitent plusieurs observations. Tout d'abord, il paraît prématuré de mettre en place un système généralisé de licences, sans étude sérieuse préalable, au motif que dans certains États l'ouverture à la concurrence dépasse, dans le domaine ferroviaire, le seul domaine de compétences défini par l'article 10 de la directive 91/440. L'argument selon lequel les licences risqueraient de devenir un obstacle à l'entrée semble méconnaître les dispositions générales relatives aux procédures communautaires des marchés publics.

D'autre part, la mise en place d'un système de licences concernant l'ensemble des activités de transport ferroviaire paraît aujourd'hui inopportun dès lors que les cas visés par la proposition de directive restent encore parcellaires.

Enfin, la Commission engage une évolution conceptuelle majeure lorsqu'elle transforme le principe de subsidiarité, qui signifie que la décision doit être prise par l'autorité compétente au niveau le plus pertinent, en le réduisant à un simple exercice d'application. En procédant ainsi, elle semble plutôt redécouvrir la notion de directive. Alors, cette définition devient exacte : « la directive établit les grands principes et laisse aux États membres la responsabilité de définir des règles détaillées » (document précité E-1163, page 18, paragraphe 2).

Il s'agit en fait d'une instrumentalisation du concept de subsidiarité.

Sur le fond, cette proposition de directive préjuge le régime futur du transport ferroviaire, car en étendant le champ d'obligation de la licence, elle préfigure une libéralisation générale du transport ferroviaire. Or, la spécificité de cette activité, ses implications en matière d'aménagement du territoire et la nécessité de disposer d'instruments pour rééquilibrer les parts modales et impulser le transport combiné, militent pour une étude plus précise et détaillée qu'une simple transposition d'un modèle qui n'a pas fait ses preuves, dans les rares pays où elle s'applique dans ce secteur.

– La troisième proposition de directive concerne la répartition des capacités et la tarification de l'utilisation des infrastructures ferroviaires, ainsi que la certification en matière de sécurité.

Il s'agit formellement d'une nouvelle directive et non pas de la modification de l'actuelle directive 95/19 qui organisait jusqu'ici ce domaine.

Ce texte, s'il était adopté, modifierait profondément l'organisation institutionnelle et les modalités de tarification des transports ferroviaires. Il organise tout d'abord l'éclatement de l'activité entre six entités distinctes, dont seules les deux premières peuvent être assumées par la même entreprise.

Une première activité, qui se résume pour l'essentiel à la traction, serait confiée aux entreprises ferroviaires.

L'exploitation commerciale des sillons ferroviaires serait assurée par des « candidats autorisés ». Ceux-ci pourraient être, soit des entreprises ferroviaires, soit « toute personne physique ou morale ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquiescer des capacités d'infrastructure pour l'exploitation d'un service ferroviaire, qui remplit les conditions requises » (article 2 de la proposition de directive).

Il peut s'agir notamment, selon la Commission, d'agents économiques qui souhaitent utiliser des services ferroviaires, mais qui ont besoin de certitude sur leurs besoins futurs et sur la possibilité de bénéficier de services intéressants. Cette définition correspond aux transporteurs, mais aussi aux chargeurs lorsqu'il s'agit de grandes entreprises industrielles.

La gestion des infrastructures constituerait la troisième activité. Toutefois, cette entité se verrait retirer la gestion des systèmes de sécurité, afin de garantir que tous les demandeurs de capacités soient traités de manière non discriminatoire et équitable. Rappelons qu'aujourd'hui en France, RFF est responsable de cette mission dont l'établissement délègue l'application à la SNCF.

Un organisme serait chargé de la répartition des sillons et de la tarification. Celui-ci serait indépendant du gestionnaire d'infrastructure si celui-ci n'est pas strictement indépendant des entreprises ferroviaires en place.

Enfin, deux autres instances indépendantes seraient créées, l'une responsable des fonctions de sécurité des réseaux, l'autre chargée de veiller à l'application des règles d'allocation des sillons et de tarification. Il

s'agirait, pour cette dernière, d'un niveau de recours pré-juridictionnel pour les plaintes.

Votre rapporteur est tenté de voir dans ce dernier point l'élément de cohérence du dispositif proposé par la Commission. Il est en effet certain qu'un tel édifice, particulièrement pointilleux, allant jusque dans les détails de l'organisation du transport ferroviaire, ne peut que générer des conflits entre autant d'intervenants hétéroclites. C'est pourquoi il est judicieux, pour éviter d'encombrer les tribunaux des conflits qui ne manqueraient pas de naître, de créer une telle première instance.

Sans être excessivement ironique, il convient de se demander si l'objectif souhaitable de non discrimination et d'égalité de traitement ne serait pas ainsi obtenu par un nivellement par le bas, compte tenu des dysfonctionnements qui ne manqueraient pas de naître dès la mise en œuvre d'une telle structure.

Cette proposition de directive contient un autre élément particulièrement discutable. Il s'agit de la durée de validité de l'attribution des sillons, qui seraient alloués aux « candidats autorisés » pour une durée d'un an seulement, cette durée pouvant être toutefois étendue à cinq années dans le cas d'accords-cadres passés avec les entreprises ferroviaires.

Il s'agit là encore d'une proposition irréaliste, qui ne prend pas en compte la nature d'une activité pour laquelle une durée, fût elle de cinq ans, est évidemment trop brève. Si cette donnée était retenue, elle créerait un facteur d'incertitude freinant le développement d'offres nouvelles de transport, allant donc à l'encontre de l'objectif de croissance de l'offre ferroviaire.

Malgré tout, la proposition de directive contient un élément positif relatif à la tarification de l'infrastructure ferroviaire. Afin d'en assurer l'harmonisation au sein de l'Union, cette tarification devrait être désormais établie au coût marginal. Celui-ci serait cependant modulé en fonction de divers critères (rareté des sillons dans les zones de congestion, prise en compte des coûts externes, compensation des coûts marginaux qui ne sont pas pris en compte dans les autres modes). De surcroît, le principe de la tarification au coût marginal pourrait être écarté dans certaines conditions (infrastructures nouvelles, redevances négociées ou redevances forfaitaires sur longue distance).

— Outre ce « paquet ferroviaire », il est envisagé que le Conseil des ministres du 17 juin engage une discussion sur la libéralisation plus générale des transports ferroviaires, au-delà des dispositions de l'article 10 de la directive 91/440. Il convient de rappeler que la Commission avait émis une

proposition de ce type en 1995, en envisageant d'étendre l'accès des réseaux ferroviaires nationaux à toute entreprise offrant des services internationaux de fret ou de transport de voyageurs. Cette proposition étant demeurée sans suite, du fait du désaccord des Etats membres.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la politique des transports relève désormais de la procédure de codécision. Toutefois, le Parlement européen n'ayant pas confirmé sa première lecture du « paquet infrastructure ferroviaire », intervenue selon les dispositions antérieurement en vigueur, il en résulte une procédure ambiguë. Ainsi, le Conseil des transports ne pourra déboucher sur une décision définitive mais sur un simple accord politique, servant de base pour une nouvelle version du « paquet » qui serait soumise au nouveau parlement issu des élections de cette semaine.

Considérer la date du 17 juin comme une échéance mineure serait cependant totalement erroné. Au contraire, les décisions qui résulteront d'un éventuel accord politique encadreraient de près la poursuite des débats sur l'avenir du transport ferroviaire en Europe.

Or, les propositions actuellement présentées constituent en quelque sorte une « fuite en avant » de la libéralisation. Rappelons à ce propos qu'en janvier 1998, soit il y a moins de 18 mois, la Commission, s'appuyant sur l'avis du Parlement européen, s'était prononcée en faveur d'une libéralisation du secteur ferroviaire qui n'était que progressive, pour le marché du fret national et international. La communication de la Commission évoquait une ouverture initiale de 5 % de ce marché, pour atteindre progressivement 25 % en dix ans, avec une révision de l'objectif à mi-parcours. Ces précautions ne sont désormais plus de mise.

Si la France paraît isolée, avec la Belgique et le Luxembourg sur le « paquet infrastructure ferroviaire », il faut cependant considérer que les partisans de l'ouverture ne constituent pas un ensemble homogène. D'une part, l'accord paraît plus ferme chez la majorité de nos partenaires sur les deux premières propositions de directive, tandis que la troisième suscite des réserves, y compris auprès des partisans les plus affirmés de la libéralisation, s'agissant notamment de la notion de « candidats autorisés ».

D'autre part, les pays d'Europe du sud (Espagne, Italie, Grèce) ont émis des réserves de longue date sur l'ouverture à la concurrence prônée par la Commission ou souligné les difficultés de sa mise en œuvre.

De plus, les partisans de la libéralisation peuvent reconnaître qu'il s'agit d'un domaine qui relève de chaque Etat, en vertu du principe de subsidiarité. Ainsi, lors du séminaire franco-espagnol des 6 et 7 juillet 1998,

les deux ministres des transports avaient affirmé dans un communiqué commun que « si chaque Etat est libre de mener la libéralisation qu'il souhaite, l'ouverture à la concurrence intramodale ne saurait être imposée au niveau européen par une modification de la réglementation communautaire ».

Car, si rien ne démontre que l'ouverture à la concurrence soit le moyen d'une politique de reconquête du trafic de fret ferroviaire, en revanche les partisans d'une politique volontariste de croissance de la part de ce mode, dont la France, ont mis en place des corridors de fret coordonnant les différents opérateurs nationaux.

Ces corridors correspondent à un ensemble de sillons horaires établis d'un commun accord par les gestionnaires d'infrastructures pour permettre une circulation transfrontalière continue et performante des trains de fret sur un axe international. Les demandeurs disposent sur ces axes d'un « guichet unique » représentant l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure impliqués.

Les premiers corridors ont trouvé leur traduction sur les axes européens les plus fréquentés, tel l'axe nord-sud. Le premier d'entre eux, opérationnel depuis le 12 janvier 1998, relie Muizen et Bruxelles, Luxembourg, Lyon, Turin, Gênes, la Spezia et Gioia-Tauro en Italie. Il résulte d'un accord signé entre la SNCF, RFF et les réseaux belge, luxembourgeois et italien. Ce corridor a été étendu par la suite, à compter du 24 mai 1998, à Marseille et à l'Espagne (Valence, Barcelone).

Un deuxième grand corridor ouest-est a ensuite permis de relier le Royaume-Uni, via le tunnel sous la Manche, le Havre et Dunkerque à Sopron, à la frontière austro-hongroise. Des interconnexions entre ces deux axes principaux ont été établies à Metz et Strasbourg.

Il serait dommage, alors que les entreprises ferroviaires sont actuellement particulièrement dynamiques pour reconquérir des parts de marché au profit de la voie ferrée, que leur élan commercial soit contrecarré par une nouvelle réforme de fond de leur organisation, alors que les dispositions de la directive 91/440 sont encore d'application récente.

Enfin, il est nécessaire, face à une attitude de la Commission qui applique un régime uniforme de libéralisation à un secteur très spécifique, de proposer des solutions alternatives qui prennent en compte l'ensemble des dimensions de la politique des transports.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 9 juin 1999, la commission de la production et des échanges a examiné, sous la présidence de M. André Lajoinie, président, sur le rapport de M. Jean-Jacques Filleul, la proposition de résolution de M. Didier Boulaud, rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires (n° 1646).

M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur, a rappelé que la délégation pour l'Union européenne avait présenté une proposition de résolution concernant le « paquet infrastructure ferroviaire », qui doit être soumis le 17 juin prochain à l'examen du Conseil des ministres des transports de la Communauté européenne pour accord politique.

Il a souligné que, dans l'état actuel de la préparation de ce conseil, où la France se trouve relativement isolée, il convenait que l'Assemblée nationale apporte, comme le Sénat, un soutien politique fort au Gouvernement.

Il a indiqué que la Commission européenne, partant du constat du déclin du transport ferroviaire, cherchait à créer les conditions favorables au développement d'un système ferroviaire dynamique et compétitif. Citant l'introduction de la communication générale de la Commission sur le « paquet ferroviaire », il a déclaré que pour elle cependant, « les chemins de fer doivent fonctionner comme des entreprises résolument orientées vers le marché, être gérés de manière indépendante, jouir d'une situation financière saine et être progressivement soumis aux forces du marché ». Il a ajouté que, si l'on ne pouvait que souscrire à l'objectif initial de revitalisation du rail, un tel dispositif était totalement irréaliste, inapplicable et inapproprié il détruirait à coup sûr un secteur actif, quoiqu'en difficulté, et sonnerait le glas du service public ferroviaire.

Il a précisé que le « paquet infrastructure ferroviaire » comportait trois propositions de directives :

– la première modifie la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, qui avait servi de cadre à la partition de l'activité ferroviaire en deux entités, l'une dédiée à l'exploitation (SNCF), l'autre aux infrastructures, Réseau ferré de France (RFF) ;

– la deuxième proposition modifie la directive 95/18/CE du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires, pour en étendre le champ à l'ensemble des activités de transport du secteur ;

– la troisième proposition concerne la répartition des capacités et la tarification de l'utilisation des infrastructures, ainsi que la certification en matière de sécurité.

Le rapporteur a indiqué qu'il était en outre envisagé que le conseil des ministres du 17 juin engage une discussion sur une libéralisation plus générale du secteur ferroviaire, aujourd'hui limitée aux activités de transport international, visées par l'article 10 de la directive 91/440. Il a rappelé que la Commission avait déjà émis une proposition du même type en 1995, demeurée sans suite, en envisageant d'étendre l'accès des réseaux nationaux à toute entreprise offrant des services internationaux de fret ou de transport de voyageurs.

Il a expliqué que la position de la Commission se fondait sur la constatation des effets limités qu'avaient eu les directives sur la concurrence entre entreprises ferroviaires européennes, très peu de nouveaux entrants étant apparus après 1995 sur les réseaux.

Il a souligné que le « paquet infrastructure ferroviaire » marquait une nouvelle étape de la politique de libéralisation, l'objectif de ces propositions de directives étant « d'assurer un traitement équitable et non discriminatoire des entreprises ferroviaires et une utilisation efficace de l'infrastructure ». Il a également précisé que la Commission jugeait ce paquet « nécessaire, indépendamment de toute nouvelle libéralisation qui interviendrait dans différentes catégories de services ferroviaires afin de former un cadre dans lequel des services soumis à une libéralisation accrue pourront prendre place ».

Il a mis l'accent sur les deux grands thèmes transversaux de ces propositions de directives, qui visent respectivement à « casser » les monopoles des opérateurs ferroviaires nationaux et à permettre l'ouverture de l'activité de transport ferroviaire de marchandises à la concurrence. Il s'est refusé à admettre la pertinence de telles solutions, estimant qu'elles ne sont pas conformes à la réalité des chemins de fer européens et qu'elles reflètent en revanche une précipitation et une certaine obsession de la Commission, qui aurait dû engager une analyse pragmatique de la situation. Il faut en effet laisser du temps aux Etats et aux entreprises ferroviaires pour intégrer pleinement les mesures déjà prises en 1991 et 1995 et parfaire leur organisation.

Il a estimé qu'au contraire de cet objectif réaliste, les mesures contenues dans les propositions de directives ne feraient que créer des confusions, qu'il s'agisse de la notion de candidat autorisé, de l'éclatement de l'organisation des transports ferroviaires en différents services, de l'attribution des sillons pour une période d'une année seulement, ou de la séparation complète entre les activités de fret et de transport de voyageurs. En revanche, il a indiqué que le principe de tarification de l'usage des infrastructures au coût marginal allait dans le bon sens.



Le rapporteur a affirmé que l'axiome selon lequel la libéralisation du transport ferroviaire ferait regagner des parts de marché à ce mode ne s'appuyait sur aucune expérience confirmant son efficacité, remarquant que les exemples de libéralisation réalisée dans les chemins de fer britanniques et le transport aérien étaient loin d'être concluants.

Il a fait observer que ces propositions, élaborées dans la précipitation, ne prévoyaient aucune véritable politique des transports à moyen terme, ni aucune initiative pour développer l'intermodalité rail-route. Il a également relevé que le niveau de détail de ces directives, s'agissant de l'organisation interne des entreprises ferroviaires, allait à l'encontre du principe de subsidiarité. Il a rejeté totalement ce choix de la Commission en faveur d'un libéralisme effréné, qui renie la notion de service public pourtant reconnue et consacrée par le traité d'Amsterdam, appelant au contraire de ses vœux la création d'un service public ferroviaire européen.

Il a évoqué les principales conclusions de la proposition de résolution, qui :

- estime nécessaire de rejeter les propositions de directives en l'état actuel de leur contenu ;
- demande au Gouvernement d'obtenir de nouvelles propositions de la part de la Commission ;
- considère qu'il est urgent que les Etats membres mettent en place de véritables réseaux ferroviaires transeuropéens, financés par un emprunt communautaire ;
- estime nécessaire de régler l'interopérabilité des réseaux ;
- estime impérieux que la SNCF et RFF valorisent pleinement le potentiel technique et humain dont ils disposent.

En conclusion, se prononçant pour l'adoption de la proposition de résolution sous réserve de quelques amendements, il a considéré qu'il serait dommage, tandis que les entreprises ferroviaires reconquièrent des parts de marché, que leur élan commercial soit contrecarré par une nouvelle réforme de fond de leur organisation. Il a estimé nécessaire, face à une attitude de la Commission qui applique à un secteur très spécifique une recette uniforme de libéralisation, de proposer des solutions alternatives qui prennent en compte l'ensemble des dimensions de la politique des transports.

M. André Lajoinie, président, a informé la commission qu'il avait demandé l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de résolution avant la réunion du Conseil des ministres européens et que la conférence des présidents a prévu son examen le 16 juin prochain.

M. Didier Boulaud, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, après avoir remercié la commission d'examiner la proposition de résolution dans un délai très bref, a formulé trois séries d'observations. Mettant tout d'abord l'accent sur l'urgence de prendre des décisions politiques pour remédier aux dommages environnementaux et répondre aux problèmes de sécurité posés avec acuité par le développement du transport routier, il a regretté que les propositions de directives européennes ne tiennent aucun compte des distorsions existant entre le rail et la route et ne s'incrivent pas dans une perspective intermodale. Il a également estimé que la proposition de résolution ne reflétait pas une attitude frileuse, préconisant au contraire une politique de développement durable des chemins de fer et la promotion de la multimodalité, et a souhaité que les expériences de coopération engagées dans le cadre de la directive 91/440/CEE puissent se poursuivre. Puis, il a souligné que le texte ne relevait pas d'un nationalisme rétrograde puisqu'il proposait de reprendre l'idée d'un emprunt communautaire pour assurer le financement des réseaux transeuropéens et estimait nécessaire de régler les problèmes d'interopérabilité des réseaux existants. Il a enfin déclaré qu'il était favorable à la proposition de résolution (n° 389) déposée au Sénat par M. Hubert Haenel.

Mme Odile Saugues a tout d'abord regretté le caractère tardif de l'examen des propositions de directives. Puis, elle a considéré que la libéralisation du transport ferroviaire posait de nombreux problèmes en termes de risques économiques et de sécurité. Elle a estimé nécessaire, avant toute modification du régime actuel, de procéder à un bilan de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires, s'interrogeant sur les expériences ayant servi de base aux propositions de la Commission européenne.

Après avoir souligné à son tour que la proposition de résolution déposée au Sénat était positive et qu'il fallait soutenir le Gouvernement pour défendre le service public et la construction de l'Europe ferroviaire, elle s'est déclarée en accord avec le texte proposé par le rapporteur de la délégation.

M. Léonce Deprez, regrettant à son tour que ce texte ne fut pas présenté plus tôt, a constaté qu'une unanimité se dégageait pour réclamer la fin du « tout routier » et rééquilibrer les modes de transport. Il a estimé que ce rééquilibrage était intimement lié à la mise en œuvre d'une politique volontariste d'aménagement du territoire qui passe par un schéma national, ayant sa préférence, ou des schémas de services collectifs tels qu'ils sont proposés par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Après s'être interrogé sur la cohérence des options économiques de la Commission européenne avec les politiques défendues par les gouvernements qui nomment les commissaires, il a considéré qu'il devenait indispensable de préciser le principe de subsidiarité et plaidé pour une Constitution

européenne qui définirait clairement la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres.

M. Patrick Rimbart, soulignant que le véritable enjeu était le service public ferroviaire, a fustigé la position idéologique de la Commission européenne et regretté que des décisions aussi importantes soient prises alors que celle-ci avait démissionné et que le Parlement européen allait être renouvelé.

Puis, il a mis l'accent sur les avantages du service public, citant l'exemple de la desserte ferroviaire cadencée entre Nantes et Saint-Nazaire, mise en place grâce à l'action commune de la SNCF, du département, de la région et des deux districts compétents. Il a souligné que ce type de projets supposait une approche globale et des accords entre les autorités décisionnelles alors que les propositions de directives risquaient au contraire de privilégier une démarche fractionnée, comme l'atteste l'exemple du réseau ferré britannique. Il a enfin estimé urgent de mettre en place des réseaux transeuropéens, rendus d'autant plus utiles avec l'élargissement de l'Union, dont le financement serait assuré par l'emprunt sans remettre en cause le pacte de stabilité.

M. Gilbert Biessy s'est tout d'abord étonné que la Commission européenne propose des directives organisant une plus grande libéralisation des transports ferroviaires alors même que l'application de la directive 91/440/CEE ouvrant les réseaux nationaux à certains trafics n'a encore fait l'objet d'aucun bilan. Il a estimé que les propositions de directives visaient à éclater les réseaux actuels, à créer de la concurrence entre les lignes de fret, les grandes lignes, les TGV et les lignes régionales et à accorder des autorisations d'exploitation à des entreprises n'ayant pas de moyens ferroviaires propres.

Il a noté que, compte tenu de la diversité des situations nationales, il appartenait à chaque Etat de déterminer la voie la plus efficace pour atteindre un objectif commun de développement du rail. Il a considéré que de ce point de vue les propositions de directives remettaient en cause le principe de subsidiarité.

Il a ensuite regretté la démarche de la Communauté européenne qui s'appuie sur le postulat selon lequel la libéralisation aurait, par essence, des effets bénéfiques sans qu'aucune preuve ait été apportée en ce sens, aucun pays n'ayant réellement expérimenté la libéralisation en matière ferroviaire.

En conséquence, il a déclaré que le groupe communiste partageait l'esprit de la proposition de résolution qui note que l'objectif évoqué par la Commission de rééquilibrer les moyens de transports routiers et ferroviaires est pertinent mais que les moyens proposés pour l'atteindre ne le sont pas. Il a toutefois estimé que la proposition de résolution devait être améliorée sur trois points.

Il a tout d'abord jugé indispensable d'introduire un alinéa faisant référence au principe de subsidiarité afin de rappeler qu'en fragmentant l'organisation institutionnelle du secteur ferroviaire, la Commission outrepassa ses prérogatives et ignore les particularités des systèmes coexistants actuellement en Europe.

Il a ensuite noté que le « paquet infrastructure ferroviaire » traitait peu et mal de sécurité et que le groupe communiste proposait donc de souligner les risques que pourrait poser la création de l'organisme indépendant préconisé par la Commission.

Enfin, il a souhaité que la résolution affirme la nécessité d'une harmonisation dans la tarification des différents modes de transport. En effet, les coûts externes engendrés par les activités de transport, tels que le bruit, les accidents, la pollution ne sont pas totalement supportés par les acteurs du secteur. Ces coûts pour l'environnement et la société ont été évalués à près de 400 milliards d'écus par an en Europe de l'Ouest. Or, 92 % de ces dommages sont générés par le trafic routier contre 1,7 % par le trafic ferroviaire.

Il a donc estimé nécessaire d'encourager les modes de transport entraînant le moins de nuisances, ce qui permettrait de relancer le secteur ferroviaire tout en incitant à une amélioration des conditions de transport par la route, notamment au regard de la sécurité, mesures qu'une actualité tragique nous commande de promouvoir encore davantage.

M. André Lajoinie, président, s'est tout d'abord réjoui de constater dans la commission un état d'esprit favorable à la défense du service public ferroviaire.

En ce qui concerne le délai dans lequel se trouve pris l'examen de cette proposition de résolution, il a tenu à préciser que le dépôt de la proposition avait été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai dernier et qu'elle avait été distribuée le 1<sup>er</sup> juin.

Il a ensuite déclaré partager l'opinion selon laquelle la Commission outrepassait ses missions. Il a ensuite indiqué que la nécessité d'un bilan de l'application de la directive 91/440/CEE avait été rappelée à M. Neil Kinnock lorsque celui-ci était venu s'exprimer devant la commission de la production et des échanges en décembre dernier. Il a également noté que la Communauté européenne était très libérale et il a souhaité que la nouvelle Commission qui va être désignée, appuyée sur le Parlement européen, rompe avec cette orientation.

Enfin, M. André Lajoinie, président, a insisté sur la nécessité de définir un nouvel équilibre entre la route et le rail. Il s'est interrogé à cet égard sur l'objectif affiché par le Gouvernement de doubler le trafic de fret ferroviaire en dix ans au regard des projections qui montrent que le trafic routier évoluera dans les mêmes proportions et que la situation relative des deux modes de transport resterait donc identique.

Il a estimé indispensable de changer de politique compte tenu des charges induites, notamment sur les collectivités locales, par le trafic routier en particulier lorsqu'il s'agit de camions transitant sur notre territoire sans jamais s'y arrêter du fait de la capacité accrue des nouveaux réservoirs et donc sans profiter à notre économie.

Il a déclaré qu'il était de la responsabilité du Parlement d'afficher une volonté forte sur cette question car dans la configuration actuelle le risque existe d'une réaction violente de la société qui n'accepterait plus les nuisances et les dangers liés à l'accroissement continu du trafic routier de fret.

*En réponse aux différents intervenants*, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

– la proposition de résolution répond incontestablement à la volonté de la population, qui souhaite un rééquilibrage à terme des modes de transport, ainsi qu'une contribution forte du transport ferroviaire à l'aménagement du territoire. L'opinion publique demandera des comptes aux élus si ceux-ci ne s'engagent pas à respecter les zones fragiles en y limitant les transports routiers ;

– la délégation pour l'Union européenne a exprimé dans son rapport le soutien à l'idée d'une évolution équilibrée du transport ferroviaire, dans le cadre de l'unicité du service, dont sera garant le Conseil supérieur du service public ferroviaire, récemment créé ;

– le rail ne représente que 4 ou 5 % du transport de marchandises en France. Pour mettre fin au « tout routier », il faut des décisions politiques importantes. Celles-ci ne pourront être adoptées que dans le cadre d'une large concertation ;

– on relève que certains gouvernements, tel celui du Royaume-Uni, n'ont pas pris la pleine mesure du désastre causé par une politique libérale du secteur ferroviaire. Ainsi, la situation du transport ferroviaire britannique, dont le ministre en charge des transports dans ce pays a dit qu'elle suscitait en lui de la honte, n'est pas comparable à celle de la France. On peut en outre noter que les subventions versées dans le cadre du système privatisé sont sensiblement plus élevées que dans l'ancienne organisation publique ;

– la France, qui est une plate-forme de transit pour l'Europe, ne doit pas supporter seule la totalité des coûts des infrastructures de transport sur son territoire. Un emprunt européen pourrait aider à financer les infrastructures, le développement du ferroutage et le désenclavement dans notre pays.

*La commission est ensuite passée à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.*

La commission, conformément à l'avis du rapporteur, a *adopté* un amendement de M. Gilbert Biessy, ajoutant après le septième alinéa de cet article, un considérant précisant que les propositions de directives sous-estimaient la contrainte et l'obligation de sécurité dans les transports ferroviaires.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur après le neuvième alinéa de cet article, relatif au respect du principe de subsidiarité après que le rapporteur, qui a déclaré partager cet objectif, eut considéré que la rédaction proposée était trop rigide et conduirait à s'opposer à la mise en place de services publics ferroviaires européens.

Puis, après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur au douzième alinéa (2) de cet article, la commission a *adopté*, conformément à l'avis du rapporteur, un amendement de M. Gilbert Biessy insérant un alinéa après le quinzième alinéa de cet article (5) affirmant qu'il est indispensable de parvenir à une vérité des coûts pour chaque mode de transport.

Puis la commission a *adopté la proposition de résolution ainsi modifiée.*

\*  
\* \*

En conséquence, *la commission de la production et des échanges vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit:*

## PROPOSITION DE RESOLUTION

*sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires» (COM [98] 480 final / n° E 1163)*

### Article unique

L'Assemblée nationale,

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[98] 480 final / n°E 1163) ;

Considérant que ces propositions de directives visent, selon la Commission européenne à revitaliser le transport ferroviaire et à porter remède à la dégradation continue de ses parts de marché dans le transport de marchandises ;

Considérant qu'un tel objectif répond au souci unanime d'établir un meilleur équilibre entre les transports routier et ferroviaire pour des raisons d'ordre écologique, économique et social ;

Considérant toutefois que la Commission européenne postule que la revitalisation des chemins de fer passe par l'introduction de la concurrence entre les entreprises ferroviaires et l'arrivée de nouveaux entrants ; qu'à cette fin, elle propose, d'une part, d'accorder des droits d'accès à l'infrastructure aux candidats autorisés mentionnés à l'article 19 de la proposition de directive susvisée concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, et, d'autre part, d'instituer divers organes indépendants des entreprises ferroviaires, en matière de sécurité, d'octroi de licences et de répartition des infrastructures ;

Considérant que la politique ferroviaire de l'Union européenne ne saurait se limiter à ce seul objectif de concurrence, mais qu'elle doit inclure une politique à moyen terme d'investissements, de création ou de modernisation de nouveaux réseaux ; qu'au surplus, une réforme aussi vaste que celle proposée par la Commission intervient dans la précipitation, alors que plusieurs Etats membres ont à peine achevé la transposition de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ; qu'elle aurait pour effet de déstabiliser les entreprises ferroviaires, alors que la quasi-totalité d'entre elles sont confrontées aux difficultés découlant de la fragilité de leur équilibre financier ; qu'aucun bilan de cette transposition n'a été dressé

Considérant que les propositions de directives sous-estiment la contrainte et l'obligation de sécurité ; que le seul projet énoncé de transférer à un organisme indépendant les compétences en matière de réglementation, de mise en œuvre et de contrôle de la sécurité actuellement assumées par les entreprises ferroviaires constitue une menace au regard d'une fiabilité généralement reconnue et appréciée ;

Considérant, par ailleurs, que la politique ferroviaire de l'Union européenne ne saurait être valablement discutée en dehors d'une approche intermodale rail-route ;

Considérant qu'elle doit également prendre en considération les obligations de service public auxquelles il incombe aux Etats membres de satisfaire, conformément aux dispositions de l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne ;

Considérant, enfin, que le postulat invoqué par la Commission ne repose sur la base d'aucune expérience, au plan international, qui soit susceptible de confirmer la pertinence de l'introduction de la concurrence dans le transport ferroviaire ; que, dès lors, les propositions de directives susvisées risquent, sur la base d'une simple hypothèse, d'interdire à un groupe d'Etats membres de poursuivre les expériences de coopération dans lesquelles ils sont engagés dans le cadre de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ;

1. Estime nécessaire de rejeter les propositions de directives susvisées en l'état actuel de leur contenu ;

2. Demande aux autorités françaises d'obtenir que la Commission présente de nouvelles propositions qui prennent en compte, au plan communautaire, les expériences nationales et celles visant au développement de la coopération entre les Etats membres ; qui prévoient la reconduction, pour une période de cinq ans au moins, des dispositions de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires ; qui impartissent à la Commission d'établir, à l'issue de cette période, un bilan précis, afin qu'une réglementation communautaire



soit élaborée en vue de promouvoir le développement durable des chemins de fer ;

3. Considère qu'il est urgent pour les Etats membres de développer une politique commune en vue de mettre en place de véritables réseaux transeuropéens de voyageurs et de transports de marchandises intégrant des objectifs d'aménagement du territoire et de service public ;

4. Estime urgent d'émettre un emprunt communautaire destiné au financement des réseaux transeuropéens de transports de voyageurs et de marchandises ;

5. Estime nécessaire : de s'attacher à régler, sans délai, l'interopérabilité des réseaux et de mettre en œuvre une harmonisation positive des conditions de travail, de formation et de sécurité entre les entreprises ferroviaires mais aussi entre les différents modes de transport ; d'engager une réflexion destinée à promouvoir la multimodalité ;

6. Estime indispensable de parvenir à une vérité des coûts, en tenant compte de l'évaluation des coûts externes pour chaque mode de transport, ainsi que le préconisait d'ailleurs la Commission européenne elle-même, dans un livre vert publié en décembre 1995 ;

7. Estime impérieux que la S.N.C.F. et Réseau ferré de France mettent tous les moyens en œuvre pour valoriser pleinement le potentiel technique et humain de grande valeur dont ils disposent, afin de pouvoir répondre de manière dynamique et efficace aux défis auxquels les entreprises ferroviaires sont confrontées, dans le cadre du développement nécessaire de réseaux transeuropéens de transports de voyageurs et de marchandises.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution (n° 1646)	Conclusions de la Commission
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification)</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[98] 480 final / n° E 1163) ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Considérant que ces propositions de directives visent, selon la Commission européenne à revitaliser le transport ferroviaire et à porter remède à la dégradation continue de ses parts de marché dans le transport de marchandises ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Considérant qu'un tel objectif répond au souci unanime d'établir un meilleur équilibre entre les transports routier et ferroviaire pour des raisons d'ordre écologique, économique et social ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Considérant toutefois que la Commission européenne postule que la revitalisation des chemins de fer passe par l'introduction de la concurrence entre les entreprises ferroviaires et l'arrivée de nouveaux entrants ; qu'à cette fin, elle propose, d'une part, d'accorder des droits d'accès à l'infrastructure aux candidats autorisés mentionnés à l'article 19 de la proposition de directive susvisée concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité, et, d'autre part, d'instituer divers organes indépendants des entreprises ferroviaires, en matière de sécurité, d'octroi de licences et de répartition des infrastructures ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>

**Texte de la proposition de résolution (n° 1646)**

Considérant que la politique ferroviaire de l'Union européenne ne saurait se limiter à ce seul objectif de concurrence, mais qu'elle doit inclure une politique à moyen terme d'investissements, de création ou de modernisation de nouveaux réseaux qu'au surplus, une réforme aussi vaste que celle proposée par la Commission intervient dans la précipitation, alors que plusieurs Etats membres ont à peine achevé la transposition de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ; qu'elle aurait pour effet de déstabiliser les entreprises ferroviaires, alors que la quasi-totalité d'entre elles sont confrontées aux difficultés découlant de la fragilité de leur équilibre financier, qu'aucun bilan de cette transposition n'a été dressé ;

Considérant, par ailleurs, que la politique ferroviaire de l'Union européenne ne saurait être valablement discutée en dehors d'une approche intermodale rail-route ;

Considérant qu'elle doit également prendre en considération les obligations de service public auxquelles il incombe aux Etats membres de satisfaire, conformément aux dispositions de l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne ;

Considérant, enfin, que le postulat invoqué par la Commission ne repose sur la base d'aucune expérience, au plan international, qui soit susceptible de confirmer la pertinence de l'introduction de la concurrence dans le transport ferroviaire ; que, dès lors, les propositions de directives susvisées risquent, sur la base d'une simple hypothèse, d'interdire à un groupe d'Etats membres de poursuivre les expériences de coopération dans lesquelles ils sont engagés dans le cadre de la directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires ;

1. Estime nécessaire de rejeter les propositions de directives susvisées en l'état actuel de leur contenu ;

2. Demande aux autorités françaises d'obtenir du Conseil de l'Union européenne que la Commission soit invitée à présenter de nouvelles propositions qui prennent en compte, au plan communautaire, les expériences nationales et celles visant au développement de la coopération entre les

**Conclusions de la Commission**

*(Alinéa sans modification)*

*Considérant que les propositions de directives sous-estiment la contrainte et l'obligation de sécurité ; que le seul projet énoncé de transférer à un organisme indépendant les compétences en matière de réglementation, de mise en œuvre et de contrôle de la sécurité actuellement assumées par les entreprises ferroviaires constitue une menace au regard d'une fiabilité généralement reconnue et appréciée ;*

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

1. *(Sans modification)*

2. Demande aux autorités françaises d'obtenir que la Commission présente de nouvelles propositions ...

**Texte de la proposition de résolution (n° 1646)**

Etats membres ; qui prévoient la reconduction, pour une période de cinq ans au moins, des dispositions de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires ; qui impartissent à la Commission d'établir, à l'issue de cette période, un bilan précis, afin qu'une réglementation communautaire soit élaborée en vue de promouvoir le développement durable des chemins de fer ;

3. Considère qu'il est urgent pour les Etats membres de développer une politique commune en vue de mettre en place de véritables réseaux transeuropéens de voyageurs et de transports de marchandises intégrant des objectifs d'aménagement du territoire et de service public ;

4. Estime urgent d'émettre un emprunt communautaire destiné au financement des réseaux transeuropéens de transports de voyageurs et de marchandises ;

5. Estime nécessaire : de s'attacher à régler, sans délai, l'interopérabilité des réseaux et de mettre en œuvre une harmonisation positive des conditions de travail, de formation et de sécurité entre les entreprises ferroviaires mais aussi entre les différents modes de transport ; d'engager une réflexion destinée à promouvoir la multimodalité ;

6. Estime impérieux que la S.N.C.F. et Réseau ferré de France mettent tous les moyens en œuvre pour valoriser pleinement le potentiel technique et humain de grande valeur dont ils disposent, afin de pouvoir répondre de manière dynamique et efficace aux défis auxquels les entreprises ferroviaires sont confrontées, dans le cadre du développement nécessaire de réseaux transeuropéens de transports de voyageurs et de marchandises.

**Conclusions de la Commission**

... chemins de fer ;

3. *(Sans modification)*

4. *(Sans modification)*

5. *(Sans modification)*

6. *Estime indispensable de parvenir à une vérité des coûts, en tenant compte de l'évaluation des coûts externes pour chaque mode de transport, ainsi que le préconisait d'ailleurs la Commission européenne elle-même, dans un livre vert publié en décembre 1995 ;*

7. *(Sans modification)*

## AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION

### *Article unique*

**Amendement présenté par M. Gilbert Biessy et les commissaires membres du groupe communiste :**

Après le neuvième alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Considérant en outre que les Etats membres doivent, en vertu du principe de subsidiarité défini par l'article 3 B du traité de l'Union européenne, rester maîtres de l'organisation du système ferroviaire et des moyens destinés à respecter les règles communautaires de transparence et de non-discrimination ; ».

N° 1683. - RAPPORT de M. Jean-Jacques FILLEUL (*au nom de la commission de la production*) sur la proposition de résolution (n° 1646) de M. Didier Boulaud, rapporteur de la Délégation pour l'Union européenne, sur les propositions de directives aux chemins de fer communautaires (COM [98] 480 final/n° E 1163).