



N° 1886

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 octobre 2004

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

sur le troisième paquet ferroviaire,

(document E 2535, E 2536, E 2537 et E 2696)

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député.

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

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : LA POURSUITE DE L'OUVERTURE DU RESEAU FERROVIAIRE EUROPEEN.....	11
I. LE PROCESSUS AMBIVALENT DES DEUX PREMIERS PAQUETS FERROVIAIRES.....	13
A. Une démarche progressive et encadrée.....	13
1) De l'institution du RTEFF (Réseau transeuropéen de fret ferroviaire) à l'ouverture totale des réseaux de fret.....	13
a) L'institution du RTEFF.....	13
b) L'ouverture totale des réseaux de fret.....	14
2) La mise en place de dispositifs techniques d'accompagnement.....	15
a) L'établissement de mécanismes destinés à garantir le jeu correct de l'ouverture.....	15
b) L'amélioration de l'interopérabilité des réseaux.....	15
c) Le renforcement des exigences de sécurité.....	15
B. Un bilan toutefois médiocre dans la pratique.....	16
1) L'état insatisfaisant de la transposition des directives du premier paquet ferroviaire.....	16
2) Des entraves persistantes à une réelle ouverture des réseaux.....	17
a) Une pratique diversifiée de l'ouverture à la concurrence.....	17

- b) Une concurrence demeurant faussée par la prépondérance des opérateurs historiques 18

II. LE TROISIEME PAQUET FERROVIAIRE : DES DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES JUGEES INDISPENSABLES PAR LA COMMISSION21

A. L'objectif d'un marché unifié du transport ferroviaire21

- 1) L'extension du principe de l'ouverture à la concurrence au transport international de passagers21
 - a) Une idée ancienne21
 - b) Une concurrence encadrée.....23
- 2) L'instauration d'une certification communautaire de conducteur de train24
 - a) Une mesure précédée de certaines initiatives.....24
 - b) Une réglementation destinée à concilier sécurité ferroviaire et mobilité des conducteurs26

B. L'amélioration des performances du transport ferroviaire28

- 1) L'amélioration des droits et obligations des voyageurs des transports ferroviaires internationaux.....29
 - a) Les insuffisances de la réglementation actuellement en vigueur.....29
 - b) La proposition d'un dispositif reposant sur la protection des droits des consommateurs30
- 2) L'instauration d'une démarche de qualité dans le fret ferroviaire.....32
 - a) L'absence d'incitations économiques et contractuelles32
 - b) L'instauration d'un système de compensations applicables au transport ferroviaire de marchandises.....33

DEUXIEME PARTIE : FAIRE EVOLUER L'ECONOMIE DU TROISIEME PAQUET FERROVIAIRE.....35

I. UNE REFORME SUSCITANT CERTAINES RESERVES37

A. Les modalités insatisfaisantes de l'ouverture37

- 1) Un processus frileux37
 - a) Un processus trop lent et trop restreint.....37

b) L'absence de propositions visant à garantir la viabilité de l'ouverture	38
(1) La protection des contrats de service public reste à renforcer	38
(2) La nécessité d'établir un cadre contractuel en vue de favoriser l'investissement à long terme.....	40
(3) La question non résolue de l'harmonisation des péages d'infrastructures	41
(4) La saturation persistante des infrastructures	41
2) Les insuffisances de la proposition de directive relative à la certification des conducteurs.....	42
a) Un champ d'application encore mal défini	42
b) Les imperfections du régime de certification	44
B. Des interrogations concernant les propositions de règlement sur la qualité du transport ferroviaire.....	46
1) Le débat sur la conformité des mesures envisagées aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.....	46
a) La base juridique des propositions de la Commission	46
b) La violation du principe de proportionnalité.....	49
2) Le risque d'un affaiblissement de la compétitivité du transport ferroviaire	51
II. UNE REFORME PERFECTIBLE	55
A. Adopter rapidement la proposition de directive relative à la certification des conducteurs de trains	55
B. Le regroupement souhaitable de l'examen des propositions concernant le trafic de voyageurs.....	56
1) Un regroupement logique	57
2) Des ajustements nécessaires.....	57
a) La proposition de directive ouvrant les trafics internationaux de voyageurs.....	57
(1) Procéder à l'ouverture totale des trafics de voyageurs.....	57
(2) Prévoir des mécanismes incitatifs	58
(3) Harmoniser les péages d'infrastructures	59
(4) Mettre en œuvre une politique d'investissements soutenue	60
b) La proposition de règlement sur les droits et obligations des passagers	60
C. Revoir l'opportunité du maintien de la proposition de règlement sur la qualité du fret	61

CONCLUSION.....	65
TRAVAUX DE LA DELEGATION	67
EXPOSE DES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION.....	73
PROPOSITION DE RESOLUTION	75
ANNEXES.....	79
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur	81
Annexe 2 : Formation, temps de travail et rémunération des conducteurs de trains (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie)	83

Mesdames, Messieurs,

Les quatre textes, dont nous sommes saisis, constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « troisième paquet ferroviaire ».

Il s'agit :

- d'une proposition de directive ouvrant à la concurrence le transport international de passagers à compter du 1^{er} janvier 2010 et autorisant le cabotage ;

- d'une proposition de directive fixant des règles communautaires pour la certification des conducteurs de trains ;

- d'une proposition de règlement sur les droits et obligations des passagers, définissant les responsabilités des entreprises ferroviaires en cas d'accident, de retard, d'annulation, ainsi que les montants de compensation ;

- d'une proposition de règlement relative notamment aux compensations dues en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire.

Pour la Commission, ces textes sont des compléments indispensables aux dispositions prévues par les premier et deuxième paquets ferroviaires qui ont été adoptés respectivement en février 2001 et au mois de mars 2004. L'objectif de la Commission est de poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen, conformément à l'intitulé même de sa Communication du 3 mars 2004.

Une telle ambition ne peut que réjouir toutes celles et tous ceux qui, comme le rapporteur, plaident en faveur de l'achèvement rapide de l'unification du marché ferroviaire européen, à l'exemple des autres modes de transport.

La présentation de ce troisième paquet ferroviaire apporte une nouvelle confirmation de la détermination de la Commission à revitaliser le rail.

Le rapporteur se félicite que la France adopte enfin une attitude positive sur le principe de l'ouverture à la concurrence, que M. Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, a exprimée en ces termes, lors du Conseil « Transports » du 9 mars 2004 : « *Nous sommes ouverts à l'idée d'une libéralisation du trafic international de passagers, dès lors qu'elle s'effectuerait dans le respect du service public et de la sécurité* ».

Pour autant, le rapporteur ne peut manquer de faire état de deux motifs d'inquiétude. Le premier tient précisément au conditionnel utilisé dans les propos précités du ministre de l'Équipement, lequel pourrait être interprété comme maintenant en fait l'expression de la prudence traditionnelle de la France à l'ouverture du rail à la concurrence.

Le deuxième motif d'inquiétude a trait aux critiques – et même à l'hostilité – formulées par plusieurs États et industriels à l'encontre de trois des quatre textes de ce troisième paquet ferroviaire.

Le rapporteur s'est vu confirmer que la proposition de directive relative à la certification des conducteurs de trains – sur le principe duquel existe un consensus entre les États membres – pourrait faire l'objet d'un accord politique dès le prochain Conseil « Transports » des 9-10 décembre 2004. Mais les autres propositions seraient examinées et adoptées dans un avenir encore incertain, en raison notamment des problèmes soulevés par les deux propositions de règlement quant à leur conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Dans ce contexte, c'est l'idée même de paquet ferroviaire qui risque de s'en trouver modifiée. En soi cela n'est pas un problème. La directive sur la certification des conducteurs doit être adoptée en urgence car elle se rattache en fait au deuxième paquet dont elle facilitera la mise en œuvre concrète. Toutefois cette dissociation ne saurait justifier de freiner le processus d'ouverture à la concurrence. Il convient de donner suite aux objectifs affichés par le Livre Blanc de la Commission sur la politique européenne des transports à

l'horizon 2010, ainsi que par la stratégie adoptée par le Conseil européen de Lisbonne en vue de l'achèvement du marché intérieur.

Sur la base de ces considérations, le rapport évoquera, dans un premier temps, les conditions dans lesquelles le troisième paquet ferroviaire poursuit l'ouverture des réseaux. Puis, dans un second temps, il examinera comment les réserves suscitées par cette réforme, rendent souhaitable une modification de son économie.

**PREMIERE PARTIE :
LA POURSUITE DE L'OUVERTURE DU RESEAU
FERROVIAIRE EUROPEEN**

Le troisième paquet ferroviaire répond à une double nécessité.

Il s'agit d'abord de continuer le processus entamé par les deux premiers paquets ferroviaires, lequel n'a pu porter tous ses fruits, du fait de la persistance d'obstacles à une réelle ouverture des réseaux de fret.

En second lieu, la Commission propose de donner une nouvelle dimension à l'intégration du réseau ferroviaire européen, en particulier par l'ouverture du trafic international de passagers, dont le principe avait été déjà annoncé lors de la discussion du deuxième paquet ferroviaire.

Ce sont ces deux logiques, dans lesquelles s'inscrit le troisième paquet ferroviaire, qu'il convient d'examiner.

I. LE PROCESSUS AMBIVALENT DES DEUX PREMIERS PAQUETS FERROVIAIRES

Ce processus est ambivalent, car, malgré la démarche progressive et encadrée proposée par la Commission, l'ouverture des réseaux de fret est demeurée très limitée.

A. Une démarche progressive et encadrée

1) De l'institution du RTEFF (Réseau transeuropéen de fret ferroviaire) à l'ouverture totale des réseaux de fret

a) L'institution du RTEFF

Institué dans le cadre du premier paquet ferroviaire par la directive 2001/12 du 26 février 2001, le RTEFF est un réseau d'une longueur de 50.000 kilomètres.

Dédié au fret et représentant environ 80 % du trafic de fret européen, il reprend les axes principaux de trafic ferroviaire jusqu'aux limites de l'Union européenne en tenant compte du dernier élargissement. Il comprend également l'accès à des terminaux et à des ports importants, ainsi que la prestation des services dans ces terminaux et ports.

Les entreprises ferroviaires, titulaires d'une licence en matière de transport international de marchandises, ont un droit d'accès au RTEFF entre le 15 mars 2003 – date limite de transposition de la directive 2001/12 – et le 15 mars 2008. Au terme de cette période transitoire, l'ensemble des entreprises ferroviaires se verront accorder un droit d'accès à la totalité du réseau ferroviaire européen pour le transport international de marchandises.

L'institution de ce réseau est le résultat d'un compromis – élaboré dans le cadre de la procédure de conciliation – entre les autorités françaises – qui en avaient proposé l'idée – et les thèses défendues par le Parlement européen lors de la discussion du premier paquet ferroviaire. A la différence des autorités françaises, qui avaient souhaité limiter l'ouverture à la concurrence, le Parlement européen avait proposé d'accorder aux entreprises ferroviaires le bénéfice de droits d'accès à l'ensemble du réseau ferroviaire. Une telle mesure concernait le transport international de marchandises, au terme d'une période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive 2001/12 et, en 2010 au plus tard, le transport international de voyageurs.

b) L'ouverture totale des réseaux de fret

C'est la directive 2004/51 du 29 avril 2004 – faisant partie du deuxième paquet ferroviaire – qui a procédé à cette ouverture totale des réseaux, et ce dans une double direction. D'une part, la directive accélère le calendrier prévu antérieurement par la directive 2001/12, puisque la date de l'ouverture à la concurrence des réseaux internationaux de fret est avancée du 15 mars 2008 au 1^{er} janvier 2006. D'autre part, la directive institue le cabotage à compter du 1^{er} janvier 2007, c'est-à-dire qu'elle ouvre les réseaux des Etats membres aux opérateurs étrangers.

Cette accélération de l'ouverture des réseaux est due, en grande partie, à la conception dynamique défendue par le Parlement européen. Fidèle aux positions qu'il avait déjà exprimées lors des débats sur le premier paquet ferroviaire, le Parlement européen a fixé au 1^{er} janvier 2006 la date à laquelle seront ouverts les réseaux de fret – internationaux et nationaux – alors que le texte original de la Commission s'était borné à indiquer que la directive entrerait en vigueur dans un délai de 18 mois suivant sa publication. En outre, le Parlement européen avait également proposé de fixer l'ouverture des trafics international et national de passagers respectivement au 1^{er} janvier 2006 et au 1^{er} janvier 2008.

2) *La mise en place de dispositifs techniques d'accompagnement*

Le rapporteur rappelle ici les grandes lignes des mesures qui ont été prises, renvoyant, pour le détail, à ses rapports précédents sur les premier et deuxième paquets ferroviaires⁽¹⁾

a) L'établissement de mécanismes destinés à garantir le jeu correct de l'ouverture

Le premier paquet ferroviaire a visé à aligner le fonctionnement du marché du fret ferroviaire sur un régime analogue à celui des autres modes de transport.

Dans cette perspective, les relations entre les différents acteurs sont étroitement encadrées, sur une base précise et transparente pour l'allocation des capacités et la tarification de l'accès à l'infrastructure, le respect des règles du jeu devant être garanti par un organisme de contrôle, qu'il incombe à tout Etat membre de mettre en place.

b) L'amélioration de l'interopérabilité des réseaux

Les directives 96/48/CE du 23 juillet 1996 et 2001/16/CE sur l'interopérabilité des réseaux de la grande vitesse et conventionnels ont permis de lancer les travaux techniques nécessaires à la définition des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) indispensables à la levée des barrières techniques faisant obstacle au développement du trafic transeuropéen. Les STI du système de la grande vitesse ont été adoptées le 30 mai 2002. La première génération des STI du système conventionnel, quant à elle, est en cours d'élaboration.

c) Le renforcement des exigences de sécurité

Le règlement 881/2004 du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne illustre le souci qui a inspiré le deuxième paquet ferroviaire de lier exigences de sécurité et renforcement de l'interopérabilité.

⁽¹⁾ *L'Europe ferroviaire est-elle sur la bonne voie ?* Rapport n° 388, p. 38. *Vers un espace ferroviaire européen ?* Rapport n° 711, p. 13.

Dans cette perspective, cette Agence aura en charge :

- d'une part, le développement de normes communes de sécurité ainsi que le développement et la gestion d'un système de contrôle des performances de sécurité ;

- d'autre part, outre la gestion à long terme du système d'élaboration et de mise à jour des STI, le contrôle de leur application sur le terrain.

B. Un bilan toutefois médiocre dans la pratique

D'un côté, il y a lieu de déplorer l'état insatisfaisant des transpositions des directives du premier paquet ferroviaire. De l'autre, persistent des obstacles à la poursuite de l'objectif de revitalisation du rail que s'est assigné la Commission.

1) L'état insatisfaisant de la transposition des directives du premier paquet ferroviaire

Dans sa communication du 3 mars 2004⁽²⁾, la Commission dresse un bilan sévère des défauts de transposition de ces directives.

Ainsi, en ce qui concerne les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE, qui devaient être transposées au plus tard le 15 mars 2003, au 15 décembre 2003 seulement huit Etats membres avaient notifié des mesures de transposition comme le montre le tableau ci-après.

Etats membres ayant notifié des mesures de transposition	Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal
Etats membres ayant notifié des mesures de transposition pour certaines des trois directives	Irlande, Luxembourg
Etats membres n'ayant pas encore notifié de mesures	Allemagne, Autriche, Grèce, Royaume-Uni, Suède

⁽²⁾ *Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen : le troisième paquet ferroviaire.*

S'agissant des Etats membres n'ayant pas encore notifié de mesures, la Commission rappelle toutefois qu'ils ont déjà ouvert leur marché du fret ferroviaire sur la base de leur législation nationale.

Quant à la directive 2001/16/CE – destinée à renforcer l'interopérabilité du système conventionnel – elle devait être transposée au plus tard le 20 avril 2003. Au 15 décembre 2003, seulement sept Etats membres avaient notifié des mesures de transposition, comme le rappelle le tableau suivant :

Etats membres ayant notifié des mesures de transposition	Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal
Etats membres n'ayant pas encore notifié de mesures	Allemagne, Autriche, Grèce, France, Italie, Irlande, Royaume-Uni, Suède

En ce qui concerne la France, les mesures de transposition n'ont toujours pu être notifiées à la Commission. D'après les informations qui ont été communiquées au rapporteur, la seule mesure de transposition manquante est un décret qui régit la partie réglementaire de la transposition, mais dont la publication - prévue initialement au mois de juillet 2004 - a été retardée.

La Commission a introduit, le 7 juillet 2004, un recours en manquement devant la Cour de justice contre les Etats défaillants.

2) *Des entraves persistantes à une réelle ouverture des réseaux*

a) *Une pratique diversifiée de l'ouverture à la concurrence*

Du fait de l'hostilité ou des réserves exprimées par les autorités françaises et la SNCF à l'encontre du principe de l'ouverture à la concurrence, la France accuse aujourd'hui un retard par rapport à plusieurs de ses partenaires, qui, comme on l'a rappelé précédemment, ont déjà ouvert leur réseau de fret sur la base de leur législation nationale. A la différence de ces derniers, la France continue de refuser l'accès au réseau des candidats autorisés, ainsi que le confirme le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du

réseau ferré national, qui transpose les trois directives du premier paquet ferroviaire.

Il en résulte malheureusement le sentiment d'une France bloquée, qu'illustre le chiffre – plus que dérisoire – de licences attribuées à ce jour. Deux licences seulement ont été délivrées, la première à Europorte, qui pourrait être sans suite, la deuxième à la SNCD. La troisième devrait être accordée à CFTA⁽³⁾. Est-il normal que le ministère des transports procède à une analyse de la capacité financière et du plan d'affaires plus exigeante avec les nouvelles sociétés qu'avec l'entreprise nationale ?

En second lieu, les conditions d'attribution du certificat de sécurité constituent une barrière supplémentaire. Les professionnels déplorent que la SNCF soit, en la matière, juge et partie, compte tenu du rôle important qui lui est conféré dans l'expertise par l'article 8 du décret du 30 mars 2000 relatif à la sécurité du réseau ferré national : « *La SNCF, chargée pour le compte de RFF du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité du réseau ferré national, établit le dossier préliminaire de sécurité et le transmet à RFF. Ce dernier le soumet, avec son avis, au ministère chargé des transports* ».

De fait, un nombre infime de demandes de certificat serait en cours d'instruction⁽⁴⁾.

b) Une concurrence demeurant faussée par la prépondérance des opérateurs historiques

Même si plusieurs partenaires de la France ont incontestablement ouvert leur réseau, il n'en reste pas moins que certaines des remarques formulées précédemment en ce qui concerne la SNCF sont également applicables à leur opérateur historique. Le cas de l'Allemagne est, à cet égard, très significatif.

Certes, l'Allemagne compte plus de 280 entreprises ferroviaires, dont les rames ont parcouru 70,3 millions de kilomètres, soit une hausse de 40 % par rapport à 2002.

⁽³⁾ *Rail et Transports*, 21 juillet 2004, p. 21.

⁽⁴⁾ Ce nombre serait de quatre, *Rail et Transports*, 21 juillet 2004, p. 21.

Mais, les parts de marché des concurrents de la *Deutsche Bahn* n'atteignent que 7 % pour le fret, 10,9 % pour le trafic régional passagers et moins de 1 % du trafic grandes lignes.

Une association favorable au développement de la concurrence – *Mehr Bahnen* (Plus de voies) – a exposé dans un rapport du 15 mars 2004⁽⁵⁾ les causes de cette concurrence imparfaite. Parmi elles, figure d'abord le fait que la coordination horaire du plan annuel de circulation est actuellement élaborée par le truchement d'une filiale de la *Deutsche Bahn* chargée de la gestion de l'infrastructure (*DB-Netz*). Il lui est ainsi possible de réduire à sa guise la marge d'action de ses concurrents.

En second lieu, la procédure prévue par la loi de coordination applicable en cas de conflits pour l'attribution des sillons permet à la *DB* de les régler à l'avantage de ses filiales, sans qu'une inégalité de traitement puisse être invoquée. Comme l'indique le rapport de *Mehr Bahnen* :

« Les concurrents sont, de façon flagrante, systématiquement défavorisés, puisqu'ils n'ont que le choix entre la peste et le choléra :

- *S'ils veulent éviter un conflit d'attribution des sillons avec les filiales de la DB, ils doivent se contenter des niches peu attractives, que la DB leur laisse. Ce n'est pas un hasard, si les nouveaux entrants apparaissent d'abord dans l'est de l'Allemagne, c'est-à-dire dans les régions où la demande est faible de façon structurelle, alors que les sillons traversant les agglomérations de l'ouest restent hors de portée.*

- *S'ils invoquent le droit et ne reculent pas devant la perspective d'un conflit, ils sont à peu près sûrement entraînés dans l'engrenage du procès judiciaire ... »*

Cette prépondérance des opérateurs historiques est d'autant plus préjudiciable à la poursuite de l'objectif de revitalisation du fret, qu'ils seraient « *le grand obstacle à la construction d'un réseau ferroviaire* » parce que « *les compagnies nationales [sont] empêtrées dans leurs frontières et leurs règlements. Alors qu'un conducteur de la SNCF effectue en moyenne 20 000 km par an et un conducteur de la DB 40 000 km, un conducteur de Rail4Chem fait*

⁽⁵⁾ *Wettbewerb im Schienenverkehr – Kaum gewonnen, schon zerronnen* (La concurrence dans le transport ferroviaire, à peine acquise, s'effondre déjà).

80 000 km. Des entreprises comme ERS ou Rail4Chem opéreraient à des coûts inférieurs de près de 50 % au fret classique »⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ François Dumont, *Comment créer un réseau européen, Rail et Transports*, 21 juillet 2004, p. 20.

II. LE TROISIEME PAQUET FERROVIAIRE : DES DISPOSITIONS COMPLEMENTAIRES JUGEES INDISPENSABLES PAR LA COMMISSION

A l'exemple des deux précédents paquets ferroviaires, la présente réforme demeure inspirée par la volonté de la Commission de revitaliser le rail et de soumettre le transport ferroviaire au même régime de concurrence que celui qui régit les autres moyens de transport.

C'est pourquoi, le troisième paquet ferroviaire poursuit l'objectif d'un marché unifié du transport ferroviaire, en étendant le principe d'ouverture au transport international de passagers et en instaurant un cadre communautaire de certification des conducteurs de trains.

Les propositions de la Commission visent aussi à améliorer la qualité des performances du transport ferroviaire de passagers et de marchandises.

A. L'objectif d'un marché unifié du transport ferroviaire

1) L'extension du principe de l'ouverture à la concurrence au transport international de passagers

a) Une idée ancienne

Dans une communication du 19 juillet 1995⁽⁷⁾, la Commission proposait déjà d'étendre les droits d'accès à tous les services de fret – aussi bien nationaux qu'internationaux – et aux services

⁽⁷⁾ Communication de la Commission sur le développement des chemins de fer communautaires [COM(95) 337 final].

internationaux de passagers sous la condition préalable de constituer un groupe international, posée par la directive 91/440.

De son côté, le Parlement européen a, de façon constante, plaidé en faveur de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs. Lors de la discussion du premier paquet ferroviaire, il a ainsi souhaité que le transport international de voyageurs soit libéralisé en 2010 au plus tard.

Puis, en 2003, à l'occasion de la discussion du deuxième paquet ferroviaire, le Parlement européen avait adopté un amendement fixant au 1^{er} janvier 2006 la date à laquelle seraient ouverts à la concurrence les services internationaux de transport de voyageurs (comme ceux de fret). En outre, les services nationaux de transport de voyageurs seraient ouverts au 1^{er} janvier 2008.

La Commission et le Conseil s'étaient opposés à ces amendements. Ainsi, lors de la discussion du deuxième paquet ferroviaire, la Commission avait fait valoir deux séries d'arguments.

Tout d'abord, la Commission avait rappelé que sa proposition modifiée de règlement sur les obligations de service public dans le domaine des transports de voyageurs s'appliquait pleinement au secteur ferroviaire et prévoyait l'introduction d'une concurrence régulée par l'attribution de contrats de service public ou de droits exclusifs.

Pour les autres services ne faisant pas l'objet de contrats de service public ou de droits exclusifs, la Commission avait indiqué qu'elle présenterait des propositions en 2003 sur les modalités d'ouverture à la concurrence.

Finalement le comité de conciliation s'est rallié en partie à la position du Parlement européen sur le deuxième paquet ferroviaire puisqu'il a estimé que *« compte tenu du troisième paquet ferroviaire, l'objectif que constitue la libération des services de transport international de passagers d'ici à 2010 doit être pris en considération pour permettre à tous les opérateurs de prendre les mesures adéquates pour s'y préparer »*.

b) Une concurrence encadrée

Le principe adopté ici est analogue à celui qui a inspiré la libéralisation du fret, puisque l'ouverture débute par les transports internationaux tout en intégrant une possibilité de cabotage intérieur. Les entreprises offrant des services internationaux se verraient accorder le droit de prendre et de laisser des passagers entre deux gares situées sur un trajet international, y compris entre deux gares situées dans un même Etat membre.

Une partie des trafics domestiques sera donc de fait ouverte à la concurrence. Ainsi, par exemple, la liaison Paris-Lyon pourra être concurrencée à partir du 1^{er} janvier 2010 par un nouvel entrant exploitant un service Paris-Lyon-Turin ou Barcelone, ou bien la liaison Paris-Lille par un opérateur exploitant Paris-Lille-Londres.

C'est notamment pour prévenir toute discrimination que la Commission a jugé nécessaire de prendre en compte le cabotage. Il s'agit d'empêcher que l'entreprise en place ne continue de pouvoir prendre et laisser des passagers au cours du trajet, alors que son concurrent serait privé d'une telle faculté.

Si l'ouverture à la concurrence repose donc sur la base du libre accès, la proposition de directive confère toutefois aux Etats membres la faculté de le limiter, si trois conditions sont remplies :

- il faut qu'un contrat de service public ait été établi pour le service concerné ;
- la limitation du libre accès doit s'avérer strictement nécessaire pour le maintien de l'équilibre économique du contrat ;
- l'organisme de contrôle doit émettre un avis favorable sur la base de ces éléments de preuve.

Il résulte de ces dispositions que, par exemple, sur la future ligne à grande vitesse qui reliera Madrid à Perpignan, il serait possible d'établir un contrat de service public entre Madrid et Barcelone incluant des droits exclusifs. Ces derniers interdiront à un autre opérateur de mettre en place un service national limité au trajet entre Madrid et Barcelone. En revanche, ces droits exclusifs ne pourraient pas faire obstacle à ce qu'un opérateur international

assurant un service entre Perpignan et Madrid puisse prendre ou laisser des passagers à Barcelone, sauf s'il est démontré que cela est susceptible d'affecter l'équilibre économique du contrat de service public concerné.

En ce qui concerne **l'impact économique** de l'ouverture à la concurrence, la SNCF souligne que cette dernière constitue pour elle un enjeu financier plus important que pour ses concurrents. Le trafic international de voyageurs représente ainsi 20 % de son chiffre d'affaires grandes lignes - grâce à *Eurostar* et *Thalys* - contre 8 % pour la *Deutsche Bahn* et 5 % en moyenne pour les autres pays.

Au plan communautaire, la Commission fait observer que le doublement - de 2 600 kilomètres actuellement à 6 000 en 2010 - et l'interconnexion du réseau à grande vitesse en 2010, ainsi que le progrès de l'interopérabilité devraient favoriser l'ouverture de nouveaux marchés. En outre, face à la menace pour les liaisons ferroviaires internationales résultant de la pression exercée par les compagnies aériennes à bas tarif, la Commission estime que l'ouverture à la concurrence devrait encourager de nouvelles initiatives commerciales et contribuer à la réduction des coûts en vue d'offrir en 2010 des services internationaux compétitifs.

A ce stade, le rapporteur doit toutefois remarquer qu'il aurait préféré que la Commission aille jusqu'au bout de la logique de l'ouverture et ne se limite pas aux liaisons internationales ou qu'elle l'entame par les réseaux régionaux et interrégionaux, ceux-ci paraissant offrir des perspectives plus intéressantes que le réseau international pour répondre à des besoins aujourd'hui non offerts aux usagers.

2) L'instauration d'une certification communautaire de conducteur de train

a) Une mesure précédée de certaines initiatives

Parmi ces initiatives, figure un accord sur une licence européenne des conducteurs de trains, qui a été signé le 27 janvier 2004 entre la CER (Communauté européenne du Rail) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (EFT), après plus de deux ans de négociations.

Cet accord réaffirme les objectifs généraux sous-tendant la mise en place d'une licence européenne de conducteur de train et précise les critères de certification dans ses annexes. Parallèlement à ces négociations, la Commission s'était engagée, à l'occasion de l'accord politique du Conseil du 28 mars 2003 sur le deuxième paquet ferroviaire, à présenter avant la fin de l'année une proposition de directive relative à l'instauration d'un permis de conducteur de train.

Pour la Commission, un tel texte s'inscrit dans le cadre des préoccupations apparues lors de l'examen des propositions du deuxième paquet ferroviaire, qui avait confirmé l'importance de la question de la certification des entreprises ferroviaires dans la mise en place d'un marché ferroviaire intégré. Au demeurant, la Commission rappelle que la présentation de cette proposition de directive s'est avérée d'autant plus nécessaire qu'au cours de la deuxième lecture du Parlement européen, ce dernier avait accepté de retirer plusieurs amendements à la condition que la Commission s'engage à présenter un texte dans les plus brefs délais.

Enfin, la Commission fait valoir que « *les enjeux de sécurité publique ainsi que le besoin impératif d'uniformité dans la définition d'exigences minimales et des conditions de délivrance imposent la mise en place d'un cadre législatif clair au niveau européen* ». Un tel besoin d'uniformité est d'autant plus réel que, comme le montre le tableau ci-dessous, la durée de formation et la durée hebdomadaire de travail actuellement en vigueur dans quelques Etats membres (anciens et nouveaux) font apparaître d'importantes disparités.

En second lieu, par cette réglementation, la Commission souhaite aligner le transport ferroviaire sur les autres secteurs de transport, qui sont déjà dotés d'un système de certification, ou qui sont sur le point de s'en doter.

Durée de formation et de travail des conducteurs de trains
dans certains Etats membres

	Durée de formation	Durée de travail hebdomadaire
Allemagne	Entre 4 et 7 mois	38 à 40 heures
Espagne	La formation est uniquement une formation permanente et de recyclage	40 heures
France	6 mois	35 heures
Hongrie	18 mois et demi	36 heures 30
Italie	24 mois	de 36 à 38 heures
Pologne	Stage professionnel sous tutorat de 6 mois. Selon les cas, la formation professionnelle <i>stricto sensu</i> varie entre 35, 125 et 140 jours	40 heures
République tchèque	16 mois et 2 semaines	36 heures
Royaume-Uni	12 mois	35 heures
Slovaquie	24 mois	36 heures

Sources : SNCF et étude de la DREE, dont le détail est publié dans l'Annexe II.

b) Une réglementation destinée à concilier sécurité ferroviaire et mobilité des conducteurs

Cette réglementation pose les exigences relatives à l'âge pour la conduite d'un train, aux critères liés à l'aptitude médicale et psychologique du postulant, à son expérience professionnelle et à ses connaissances touchant notamment à la conduite d'un train et aux infrastructures qu'il aura à parcourir.

La proposition de directive se limite à fixer des exigences minimales, que les Etats membres pourront donc compléter s'ils le souhaitent.

Ces exigences se sont largement inspirées de l'accord signé entre la CER et l'EFT. La seule différence importante entre ce dernier et la proposition de directive réside dans le fait que le certificat de conduite se compose de deux parties :

- La première partie est la licence communautaire : reflétant les exigences minimales et communautaires valables sur tout le territoire de l'Union européenne, elle est délivrée par l'autorité et appartient au conducteur.

- La seconde partie est l'attestation complémentaire harmonisée ; elle a trait aux exigences particulières du service autorisé pour chaque conducteur et est attribuée par l'entreprise ferroviaire.

L'attestation complémentaire autorise la conduite dans une ou plusieurs des catégories suivantes :

- catégorie A : locomotives de manœuvre et trains de travaux ;
- catégorie B : transport de personnes ;
- catégorie C : transport de marchandises.

A la différence de ce dispositif, la licence prévue par l'accord entre la CER et l'EFT ne prévoit que la licence délivrée par l'entreprise ferroviaire et est liée au contrat de travail. De plus, la licence ne se substitue pas aux règlements nationaux sur la certification des conducteurs.

S'agissant de son champ d'application, la Commission a choisi de le limiter, dans un premier temps, aux conducteurs de trains des services transfrontaliers. Ce faisant, il s'agit, selon la Commission, de permettre une application rapide de la directive aux conducteurs les plus directement concernés par l'ouverture du marché ferroviaire et qui doivent opérer sur les territoires des autres Etats membres.

Dans un second temps et sur la base d'un rapport sur la première étape, la Commission proposerait d'étendre le champ d'application de la directive à l'ensemble des conducteurs de trains.

Cette démarche progressive recueille l'adhésion de la SNCF, qui estime que le nouveau régime de certification suivra le rythme de l'ouverture des marchés pour, à terme, être identique à celui de la directive relative à la sécurité ferroviaire.

Outre la garantie d'un niveau de sécurité optimal sur les différents réseaux, la proposition de directive vise à permettre également la libre circulation des conducteurs au sein de l'Union, consécutive à l'ouverture des marchés. L'application du principe de reconnaissance mutuelle par les Etats membres aux licences et aux attestations complémentaires devrait concourir à cette mobilité renforcée des conducteurs entre les Etats membres, mais aussi entre les entreprises ferroviaires.

En ce qui concerne l'impact économique de la proposition de directive, la Commission insiste notamment sur le fait qu'en l'absence d'initiative communautaire, l'Union risquerait de compter jusqu'à 25 processus nationaux de certification, tandis que les 25 Etats membres enregistreraient une perte de 66,5 millions d'euros. Elle fait ainsi observer que lors de la consultation à laquelle elle a procédé, plusieurs Etats ont fait part de leur intention d'introduire un cadre législatif national ou, le cas échéant, leur réglementation en vigueur. Or cette tendance peut se généraliser, puisque la directive sur la sécurité ferroviaire demande aux Etats membres de mettre en place les règles nationales applicables à la certification des entreprises ferroviaires.

Si le principe de cette proposition de directive fait l'objet d'un consensus au sein du Conseil, elle n'en donne pas moins lieu à de longues discussions sur plusieurs dispositions techniques, sans que cela ne semble empêcher un accord avant le Conseil « Transports » du 9 décembre 2004.

B. L'amélioration des performances du transport ferroviaire

En vue d'accroître les parts de marché du transport ferroviaire, l'ambition de la Commission est, d'une part, de garantir les droits des passagers pour renforcer l'attractivité du mode ferroviaire et, d'autre part, de favoriser une démarche de qualité dans le secteur du fret ferroviaire.

1) L'amélioration des droits et obligations des voyageurs des transports ferroviaires internationaux

a) Les insuffisances de la réglementation actuellement en vigueur

La Commission justifie sa proposition par la nécessité de répondre aux plaintes que les citoyens européens lui adressent au sujet de la mauvaise qualité des services fournis par les transports ferroviaires internationaux de voyageurs.

Ces plaintes sont imputables aux lacunes de la réglementation issue de la Convention du 9 mai 1980 relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Ce texte comporte des règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire de voyageurs et des bagages. Ces dispositions ont été convenues par les Etats qui sont membres de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), laquelle compte 41 membres, dont les Etats de l'Union européenne. L'OTIF a élaboré un système juridique uniforme applicable au transport de voyageurs, de bagages et de marchandises dans le trafic ferroviaire international.

Pour autant, la Commission reproche à cette réglementation des insuffisances qui touchent, entre autres, aux informations concernant les horaires, les prix, les retards, l'accessibilité des personnes à mobilité réduite aux voitures ou aux quais.

En second lieu, la Commission constate que la portée des chartes de voyageurs – dont se sont déjà dotées certaines entreprises ferroviaires – est plus large qu'une approche communautaire, qui se limite au transport international de passagers, comme le montre effectivement la Charte appliquée par la *Deutsche Bahn* depuis le 1^{er} octobre 2004, dans les conditions rappelées par l'encadré ci-dessous.

La Commission considère que des questions telles que la responsabilité de l'entreprise ferroviaire, l'indemnisation en cas de retard et d'annulation ou l'accès aux systèmes de réservation informatiques devraient être traités par voie réglementaire plutôt que par un accord volontaire entre entreprises ferroviaires, afin de garantir aux passagers des droits opposables, au nom du principe

tiré de la protection des droits des consommateurs. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la proposition de règlement impartit aux Etats membres de prévoir les sanctions nécessaires en cas de violation de ses dispositions.

Charte de la *Deutsche Bahn*⁽⁸⁾

Si un train grande ligne affiche plus d'une heure de retard à son arrivée à la gare de destination du voyageur, ce dernier a droit à une indemnité équivalant à 20 % du prix de son billet (avoir de 5 euros minimum valable un an). Cet engagement vaut pour la première fois non seulement pour un seul train mais pour la totalité du trajet longue distance parcouru.

Cela signifie en d'autres termes que si le voyageur manque sa correspondance à cause d'un léger retard et qu'il arrive donc avec plus d'une heure de retard à sa gare de destination, la *Deutsche Bahn* s'engage à lui verser une indemnité, sauf en cas de force majeure. Cette disposition s'applique également lorsqu'un train est supprimé. Les détenteurs d'une carte de réduction *BahnCard* 100, d'un billet international ou d'un abonnement reçoivent une indemnité forfaitaire.

Contrairement à l'actuel règlement de complaisance, l'entreprise ferroviaire versera une indemnité pour tous les trains à grande distance à partir du 1^{er} octobre 2004. Si un voyageur ne peut pas poursuivre son voyage comme prévu avant minuit, l'entreprise prendra notamment à sa charge les frais de nuitée ou un trajet en taxi jusqu'à concurrence de 80 euros. Jusqu'ici, cette réglementation ne s'appliquait qu'à partir d'une heure du matin.

b) La proposition d'un dispositif reposant sur la protection des droits des consommateurs

Le deuxième considérant de la proposition de règlement rappelle que « *la stratégie pour la politique des consommateurs 2002-2006 vise à atteindre un niveau élevé de protection des consommateurs dans le domaine des transports et à appliquer cette protection, comme le prévoit l'article 153, paragraphe 2, du traité* ».

Sur cette base, la proposition de règlement fixe diverses dispositions, dont les suivantes :

⁽⁸⁾ Communiqué du ministère fédéral des transports du 5 février 2004.

- Elle prévoit des *exigences minimales applicables à l'information des voyageurs* avant, pendant et après leur voyage. Bien qu'elles soient qualifiées de minimales, celles énumérées dans l'Annexe I sont au nombre total d'une quinzaine. La portée de certaines d'entre elles est loin d'être négligeable, puisque, par exemple, les informations préalables au voyage sont fournies pour les services offerts également par d'autres entreprises ferroviaires. Ce qui signifie, par exemple, que la SNCF sera tenue d'informer sur les horaires et les conditions pour le voyage le plus rapide ou pour les tarifs les plus bas offerts par ses concurrents.

- En second lieu, la proposition de règlement établit un *régime de responsabilité des entreprises ferroviaires en cas d'accident, de retard ou d'annulation*.

La Commission déclare avoir voulu aligner le secteur ferroviaire sur le transport aérien en ce qui concerne la responsabilité en cas de décès ou de blessure d'un voyageur, qui est de plein droit et sans limites financières.

Jusqu'à un montant de 220 000 euros, l'entreprise ferroviaire ne pourra contester la réclamation, sauf si le voyageur lui-même est fautif. Au-dessus de ce montant, elle pourra contester, mais elle aura alors la charge de prouver qu'elle n'était pas fautive. Le régime de responsabilité est donc plus strict que celui édicté par la réglementation internationale, puisque si elle prévoit également, en cas de décès ou de blessure, une responsabilité de plein droit, celle-ci peut toutefois être contestée dans certaines circonstances.

Dans cette même perspective de rapprochement avec le régime applicable dans le transport aérien, la proposition de règlement accorde au passager le droit au remboursement lorsqu'il a manqué une correspondance du fait d'un retard ou d'une annulation.

- S'agissant des conditions de *l'assistance fournie aux personnes à mobilité réduite*, il est proposé qu'elle incombe aux gestionnaires de gare, dont la notion est ainsi instaurée. Cette assistance concernera l'embarquement, le passage à un service de correspondance ainsi que le débarquement.

Ces diverses dispositions sont très fortement critiquées par les entreprises ferroviaires, en raison des coûts élevés qu'elles génèrent.

Pour sa part, la SNCF évalue à 35 millions d'euros - hors assurances - le montant des dépenses qui pourraient lui incomber, en application du régime de pénalités. Pour la *Deutsche Bahn* le chiffre total - assurances comprises - atteindrait 130 millions d'euros.

Quant à M. Jean-Pierre Duport, Président de RFF, il a indiqué au rapporteur que l'application des dispositions concernant l'accessibilité des personnes à mobilité réduite pourrait conduire RFF à engager des dépenses de plusieurs centaines de millions d'euros seulement au titre de l'harmonisation de la hauteur des quais et des voitures en Ile-de-France.

2) *L'instauration d'une démarche de qualité dans le fret ferroviaire*

Pour porter remède à l'absence d'incitations économiques et contractuelles, la Commission souhaite, par sa proposition de règlement, instaurer un système de compensations applicables aux contrats de transport de marchandises.

a) *L'absence d'incitations économiques et contractuelles*

La Commission déplore l'inadéquation du système actuel de compensation des clients dans le transport international de fret ferroviaire, défini dans l'annexe CIM de la COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980). Cette annexe fixe ainsi un délai de transport de 24 heures pour un wagon complet par fraction indivisible de 400 km. Or, la Commission fait observer que la convention relative au transport international de marchandises par route – CMR – définit les obligations en termes de transport d'une façon plus appropriée en se référant au temps dont une entreprise de transport diligente a besoin pour assurer une expédition.

La Commission regrette que le transport international comporte peu de contrats de qualité analogues à ceux qui, dans le trafic national, prévoient une compensation en cas de retard. De tels contrats sont limités aux trains de transport combinés ou aux trains complets transportant par exemple des automobiles.

b) L'instauration d'un système de compensations applicables au transport ferroviaire de marchandises

Ce système, d'après l'exposé des motifs de la proposition de règlement, repose sur les principes fondamentaux de l'annexe CIM de la COTIF, tout en tentant de mieux refléter la réalité des marchés de fret ferroviaire.

C'est pourquoi, le dispositif proposé vise à couvrir la perte et l'avarie de la marchandise, les retards et les annulations ainsi que le non-respect de toute autre exigence de qualité stipulée dans le contrat de transport.

La proposition de règlement fixe aussi des planchers minimaux et maximaux pour les indemnisations. L'entreprise ferroviaire paiera ainsi au maximum 75 euros par kilo en cas de perte ou de dommage, au minimum 5 % et au maximum 25 % du prix du transport en cas de retard. La force majeure ou la faute d'un tiers pourront être invoquées pour écarter l'application du système de compensation.

La Commission évalue à quelque 70 millions d'euros par an dans l'Union européenne limitée aux quinze anciens Etats membres, les retombées économiques globales du système.

Là encore, on peut se demander si les estimations de la Commission ne souffrent pas d'un optimisme excessif, en raison des craintes exprimées par les transporteurs de devoir plutôt prévoir des hausses de tarifs, pour tenir compte de l'application du système de pénalités.

DEUXIEME PARTIE : FAIRE EVOLUER L'ECONOMIE DU TROISIEME PAQUET FERROVIAIRE

En son état actuel, le nouveau paquet proposé par la Commission ne peut, devant les réserves qu'il suscite, être adopté tel quel.

Ces réserves – exprimées par les Etats et par les milieux industriels – concernent tant les modalités de l'ouverture – jugées insatisfaisantes – que les propositions de règlement destinées à améliorer la qualité du transport de passagers et du fret.

Dans ce contexte, il est clair que l'économie du troisième paquet ferroviaire doit évoluer. Cela est possible puisque le Conseil paraît se diriger vers une adoption séparée des propositions, privilégiant comme indiqué la directive sur la certification des conducteurs. Au contraire, le Parlement européen pourrait se prononcer sur l'ensemble pour respecter l'idée de paquet.

Avant d'examiner les aspects d'une telle évolution, il apparaît nécessaire de présenter les différentes réserves émises à l'encontre des propositions de la Commission.

I. UNE REFORME SUSCITANT CERTAINES RESERVES

A. Les modalités insatisfaisantes de l'ouverture

Les propositions de la Commission sont jugées soit frileuses, soit imprécises.

1) Un processus frileux

D'un côté, le processus est jugé trop lent et trop limité. De l'autre, il serait peu incitatif.

a) Un processus trop lent et trop restreint

Pour certains industriels rencontrés par le rapporteur, la date de 2010 apparaît trop éloignée, alors qu'ils déclarent pouvoir affronter la concurrence dès 2008.

Ce souhait d'une ouverture plus rapide est inspiré par la crainte que la date de 2010 ne serve de prétexte aux autorités françaises pour continuer à refuser cette ouverture.

Quant à la *Deutsche Bahn*, elle estime que la date de 2008 serait plus conforme au vote exprimé par le Parlement européen en 2003 lors de la discussion du deuxième paquet ferroviaire et dont il incombe à la Commission de tirer les conséquences.

Tous se rejoignent pour critiquer le champ d'application trop limité de l'ouverture.

Connex considère que c'est le trafic régional et non le trafic international qui est la priorité des nouveaux entrants et que, par conséquent, l'ouverture à la concurrence devrait être effectuée à l'échelon régional, où il offre les meilleures perspectives de trafic.

Connex fait ainsi valoir que le trafic de l’Ile–de–France représente 65 % du nombre total de voyages effectués sur le réseau de la SNCF.

En second lieu, pour ce qui est de la France, l’ouverture serait, d’après *Connex*, d’autant plus facile à mettre en œuvre au niveau régional que, du fait de la régionalisation de la SNCF, le cadre institutionnel existe déjà.

De son côté, la SNCF craint qu’en l’absence de précisions, la notion de cabotage ne risque de constituer un moyen détourné en vue d’une ouverture anticipée des marchés nationaux. C’est pourquoi, afin que le cabotage demeure un simple complément destiné à accroître la viabilité de certains trafics internationaux, elle suggère de fixer un ratio maximum entre le cabotage et le service international, qui serait exprimé en kilomètres, volume de trafic ou en chiffre d’affaires.

Les critiques formulées par la *Deutsche Bahn* s’inscrivent dans une autre perspective. Pour l’opérateur allemand, le fait que l’ouverture ne s’étende pas aux trafics régional et interrégional a pour effet de maintenir les disparités entre l’Allemagne – notamment – et les Etats membres (tels que la France) qui, à la différence de l’Allemagne, n’ont toujours pas ouvert ces trafics à la concurrence. La *Deutsche Bahn* y voit une distorsion de concurrence.

b) *L’absence de propositions visant à garantir la viabilité de l’ouverture*

La CER⁽⁹⁾ soulève ici quatre séries de problèmes :

(1) **La protection des contrats de service public reste à renforcer**

La CER estime que la Commission ne règle pas la question délicate de l’équilibre économique sur lequel reposent les contrats de service public. Leurs éléments principaux sont constitués soit par les compensations versées au titre des obligations de service public

⁽⁹⁾ La SNCF et la *Deutsche Bahn* notamment partagent, malgré certaines nuances, l’essentiel de la position de la CER.

soit par l'attribution de droits exclusifs, soit par une combinaison de ces régimes.

La CER constate que certains contrats de service public régis par le règlement n° 1191/69 du 26 juin 1969⁽¹⁰⁾ concernent des services effectués sur un trajet déterminé. Toutefois, ces contrats ont trait, très fréquemment, à une combinaison d'ensemble de services sur différents trajets ou à un service d'un réseau bien défini.

L'équilibre économique d'un contrat de service public n'est pas défini, dans la plupart des cas, pour un certain trajet mais pour l'ensemble des trajets couverts par un contrat. Pour cette raison, la CER considère que l'équilibre économique risque d'être affecté si l'on isole un élément de l'ensemble et si on le modifie.

Selon des considérations analogues, la SNCF souhaiterait une approche coordonnée entre les deux modalités d'ouverture des trafics de voyageurs :

- celle du libre accès, préconisée par la proposition de directive concernant l'ouverture du transport international de voyageurs ;

- celle de la concurrence régulée, qui est suggérée par la proposition de règlement – toujours en discussion – sur les exigences de service public, laquelle a fait l'objet d'une proposition modifiée en 2002.

Aux termes de celle-ci, seront concernés dans la situation actuelle de la France :

- les services ferroviaires régionaux, du fait qu'ils bénéficient de compensations de service public et de droits exclusifs ;

- les services Grandes lignes (aussi bien Corail que TGV), du fait qu'ils bénéficient de droits exclusifs.

A ce stade, l'objectif de la SNCF est que soient appliqués en France :

⁽¹⁰⁾ Règlement relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

- le modèle du « libre accès » aux services TGV et Corail rentables ;

- le modèle de la « concurrence régulée » aux services pour lesquels la formule du « libre-accès » ne serait pas pertinente, puisqu'ils ne sont pas rentables, faisant aujourd'hui l'objet d'une convention avec une autorité organisatrice, ou ayant vocation à être conventionnés : TER (y compris transfrontalier), Transilien et trains interrégionaux.

On relèvera toutefois que c'est non sur une approche fondée sur l'équilibre économique mais plutôt sur celle de profit, que s'appuie la *Deutsche Bahn*. Elle considère que si des contrats de service public ne permettent pas dégager de profit, ils pourraient empêcher que le consommateur final ne dispose de services supplémentaires fournis selon des critères purement commerciaux.

Une telle situation serait même de nature à mettre en péril un service qui serait déjà ouvert à la concurrence. C'est pourquoi la *Deutsche Bahn* préférerait que, sur certaines lignes, la formule du contrat de service public ne comporte pas l'octroi de droits exclusifs, l'ouverture à la concurrence devant demeurer une alternative possible.

(2) La nécessité d'établir un cadre contractuel en vue de favoriser l'investissement à long terme

Un tel cadre devrait, selon la CER, garantir un retour sur investissement raisonnable, d'autant que les sommes concernées peuvent être d'un montant élevé⁽¹¹⁾. Certes, la directive 2001/14 du premier paquet ferroviaire prend en compte en son article 17, paragraphe 5, l'existence d'investissements à long terme ou de risques et prévoit la conclusion d'accords-cadres d'une durée supérieure à cinq ans ou même à dix ans, dans certains cas exceptionnels.

Cependant, afin de tenir compte des efforts d'investissement effectués sur les lignes à grande vitesse, ces dispositions devraient, pour la CER, prévoir des accords-cadres d'une durée égale à la période de remboursement de ces investissements. Il faudrait ériger

⁽¹¹⁾ La SNCF indique que les investissements exigés par les transports de voyageurs sont dix fois plus élevés que dans le fret.

une telle règle en principe général, sans que l'approbation préalable de l'autorité nationale de contrôle ne soit nécessaire, ni sans que le gestionnaire d'infrastructures ne puisse refuser.

Mais la CER comme la SNCF juge également nécessaire de garantir ce qu'on appelle les « *droits du grand-père* », c'est-à-dire une utilisation préférentielle des capacités d'infrastructure par les transporteurs ayant procédé aux investissements lourds. Sur ce point, la SNCF fait valoir que la Commission pourrait adapter au transport de passagers les dispositions applicables au transport aérien, où la reconnaissance de droits du grand-père n'a pas empêché l'arrivée de nouveaux entrants.

(3) La question non résolue de l'harmonisation des péages d'infrastructures

Le mode de calcul des péages n'a pas été clairement tranché dans le cadre du premier paquet ferroviaire, puisque tout en prévoyant que la tarification au coût marginal social⁽¹²⁾ constitue le principe général, il n'exclut pas une tarification au coût complet. Cette disparité, qui affecte le mode de calcul des péages entre les différents Etats membres, se traduit par une inégalité de traitement déjà préjudiciable au développement du fret international.

Il est clair que le même problème se posera avec l'ouverture du transport international de passagers, où la diversité des modes de calcul aura pour effet de (re)créer des barrières⁽¹³⁾.

(4) La saturation persistante des infrastructures

La CER rappelle que la directive 2001/14 exige que le gestionnaire d'infrastructures élabore un plan de renforcement des capacités, en cas de saturation des infrastructures.

⁽¹²⁾ Le *coût marginal social* consiste à faire payer aux usagers les coûts tant internes qu'externes (coûts d'exploitation, coûts liés à la dégradation des infrastructures, coûts liés aux encombrements, coûts environnementaux, coûts liés aux accidents) qu'ils génèrent au point d'utilisation.

Le *coût complet* prend en compte les charges réelles d'entretien et de renouvellement des infrastructures.

⁽¹³⁾ A titre d'exemple, la SNCF fait remarquer que sur la liaison Paris-Barcelone s'appliqueront les tarifications suivantes : tarification RFF (tarification au train / coût de l'arrêt du train en gare) + tarification de la concession internationale (tarification par catégorie de trains) + tarification GIF (tarification par catégorie de trains + tarification au voyageur).

Or, il n'existe pas de disposition qui contraindrait le gestionnaire d'infrastructures à mettre en œuvre le plan de renforcement des capacités.

C'est pourquoi, la CER plaide en faveur d'un relèvement substantiel des fonds alloués aux réseaux transeuropéens, en vue de supprimer les goulets d'étranglement qui subsistent.

Quant à la SNCF, elle souhaiterait, entre autres, que le gestionnaire d'infrastructures soit tenu de mettre en œuvre le plan de renforcement des capacités, lorsque celui-ci est viable économiquement. Le défaut de cette proposition tient à ce que, malheureusement, aucune précision n'est fournie quant aux conditions d'appréciation de cette viabilité économique.

2) *Les insuffisances de la proposition de directive relative à la certification des conducteurs*

a) *Un champ d'application encore mal défini*

La définition du champ d'application soulève deux séries d'interrogations, touchant aux conducteurs à prendre en compte et à l'opportunité de l'inclusion du personnel de bord dans ce champ d'application.

- Sur le premier point, deux séries de méthodes pourraient être envisagées :

- Ou bien, la directive se limite aux seuls conducteurs transfrontaliers. Cette solution présente l'avantage de la cohérence avec les directives ouvrant à la concurrence le fret international et le transport international de passagers, en visant uniquement les conducteurs affectés à de tels trafics. Cette démarche est jugée pertinente, puisque, par définition, ces personnels sont les plus directement concernés par les objectifs de mobilité et de sécurité, que la Commission veut poursuivre à travers la proposition de directive relative à la certification.

On peut toutefois se demander si un champ d'application aussi restrictif est compatible avec l'ambition de la Commission de créer un grand marché de conducteurs.

- Ou bien, pour tenir compte de cette dernière interrogation, le champ d'application est étendu à l'ensemble des conducteurs, quel que soit le type de trafic concerné. Or, cette autre alternative pose le problème des conducteurs des trafics locaux que la Commission a souhaité exclure. A ce stade, la France n'a pas encore arrêté de position, même si elle n'est pas opposée à la prise en compte des conducteurs de grandes lignes.

Quant à la SNCF, elle est hostile à l'inclusion des conducteurs du RER dans le champ d'application de la directive.

Cela étant, quelle que soit la solution qui sera finalement retenue, l'attention du rapporteur a été appelée sur la gestion du stock, c'est-à-dire sur la situation des conducteurs actuellement en activité, qui seront concernés par le processus de certification. Il pourra, en effet, être nécessaire de prévoir une période de transition pour tenir compte du cas des personnels dont l'ancienneté est la plus longue, et justifiant déjà de la capacité à conduire des trains.

- En ce qui concerne le second problème touchant à l'opportunité de maintenir l'inclusion des personnels d'accompagnement à bord des trains dans le champ d'application de la proposition de directive, les autorités françaises – mais également allemandes – y sont opposées. Elles font valoir que le statut et les missions de ces personnels varient selon les Etats membres et que la directive est destinée principalement à la certification des conducteurs de trains.

En outre, si elles jugent normal que la Commission se penche sur une demande, concernant ces personnels, exprimée par le Parlement européen lors de la discussion du deuxième paquet ferroviaire, les autorités françaises préféreraient que leur cas soit au préalable examiné par l'Agence ferroviaire européenne, afin que cette dernière identifie ceux d'entre eux qui pourraient être inclus dans le champ d'application de la directive.

Dans une tout autre perspective que celle des autorités françaises, il n'est pas sans intérêt de relever la position de la *Verband Deutscher Verkehrs – Unternehmen* (Association des

entreprises allemandes de transport)⁽¹⁴⁾. Au nom du **principe de subsidiarité**, ces professionnels déplorent que, selon l'objectif que la Commission s'est fixé, à partir de 2010, la certification communautaire sera applicable à l'ensemble des conducteurs de trains de l'Union européenne. La directive se substituera donc à la réglementation allemande actuelle qui confère la responsabilité centrale de la certification aux entreprises ferroviaires selon une procédure que la VDV juge moins coûteuse et moins bureaucratique que celle qui est proposée par la Commission. Elle plaide donc pour le maintien des réglementations nationales, puisqu'elle estime que la décision sur le point de savoir quelle procédure de certification sera applicable, devrait incomber aux entreprises ferroviaires, dans la mesure où des règles régissant le trafic national ont été édictées par les Etats membres.

Cette position montre que dans les discussions sur ce troisième paquet ferroviaire – tout comme dans les deux précédents – le principe de subsidiarité est largement invoqué. On aura l'occasion de voir qu'il joue également un rôle important dans les critiques formulées à l'encontre des propositions de règlement sur la qualité du transport ferroviaire.

Cela étant, on peut répondre à ces professionnels que, d'une part, les entreprises ferroviaires ne seront pas tenues à l'écart du processus de certification. D'autre part, on peut craindre que le maintien d'une réglementation nationale parallèlement à la proposition de directive ne soit un facteur de complexité, au demeurant préjudiciable au processus d'intégration du marché ferroviaire européen.

b) Les imperfections du régime de certification

Quatre séries de critiques peuvent être relevées.

- S'agissant des *exigences de base pour la certification*, la CER et la SNCF regrettent que la Commission n'ait pas pris en compte les annexes I et II de l'accord entre la CER et l'ETF, relatives aux aptitudes physiques, psychologiques et

⁽¹⁴⁾ *Neue wirtschaftliche und administrative Hürden würden die Integration des europäischen Eisenbahnmarktes behindern*, mai 2004 (De nouveaux obstacles d'ordre économique et administratif empêcheraient l'intégration du marché ferroviaire européen).

professionnelles. Ainsi la SNCF souhaite que l'accord soit annexé à la proposition de directive ; elle estime que les dispositions concernées sont de nature réglementaire plutôt que contractuelle.

Cette question de la reprise de l'accord en annexe à la proposition de directive pourrait être examinée par le groupe de travail du Conseil.

- La deuxième critique a trait à la pertinence des *catégories de conduite* créées pour l'attribution de l'attestation complémentaire harmonisée. La CER conteste l'existence de catégories séparées – catégories B et C – pour la conduite des trains de transport de passagers et de marchandises. Quant à la SNCF, elle estime que l'établissement de catégories est d'autant plus inutile que l'attestation complémentaire harmonisée précise déjà les infrastructures et les matériels autorisés, ainsi que les lignes pour lesquelles une formation a été reçue.

D'après les informations recueillies par le rapporteur, le groupe de travail pourrait aller partiellement dans le sens souhaité par la CER, en procédant à la fusion des catégories B et C, mais en conservant la catégorie A, qui concerne les locomotives de manœuvre et les trains de travaux.

- En troisième lieu, la SNCF juge nécessaire que soit institué un principe de *remboursement des dépenses de formation nécessaire à l'obtention de la licence*, en cas de départ anticipé d'un conducteur de l'entreprise qui a assuré sa formation. A l'appui de cette demande, la SNCF fait valoir que les départs anticipés des conducteurs concernés posent des difficultés d'ordre financier – investissement perdu, réembauches ou réaffectations – ou encore au plan de la sécurité, en ce que la qualité et la stabilité des affectations peuvent être mises en cause.

On peut se demander si la disposition souhaitée par la SNCF ne serait pas de nature à créer des distorsions de concurrence entre le secteur ferroviaire et les autres modes de transport, lesquels ne prévoient pas une telle obligation de remboursement.

- Enfin, la VDV (Association des transporteurs allemands) se plaint des distorsions de concurrence instaurées au détriment du secteur ferroviaire par rapport aux autres modes de transport. Elle

fait remarquer, par exemple, que le contrôle obligatoire de l'aptitude psychique dans le cadre de la procédure de certification n'existe ni dans le transport routier, ni dans le transport fluvial.

B. Des interrogations concernant les propositions de règlement sur la qualité du transport ferroviaire

Ces interrogations touchent, d'une part, à la conformité des mesures envisagées aux principes de subsidiarité et de proportionnalité et, d'autre part, au risque qu'elles ne contribuent à affaiblir la compétitivité du transport ferroviaire.

1) Le débat sur la conformité des mesures envisagées aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

Un tel débat est nécessaire parce que la très grande majorité des Etats membres et des industriels contestent la légalité de l'intervention de l'Union européenne.

En second lieu, les dispositifs proposés par la Commission sont jugés excessifs.

a) La base juridique des propositions de la Commission

L'examen des arguments invoqués montrera de nouveau à la Délégation – comme c'était déjà le cas de la proposition de directive sur le permis de conduire, dont nous avons discuté le 13 octobre 2004 – que l'appréciation du principe de subsidiarité repose sur des considérations éminemment subjectives.

- S'agissant d'abord de la *proposition de règlement sur les droits et obligations des voyageurs*, quatre séries de positions, dont le rapporteur a pu prendre connaissance, peuvent être examinées.

La CER admet la légitimité de l'initiative de la Commission sur la base de la protection des consommateurs, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du Traité, que vise expressément un considérant de la proposition.

En revanche, la *Deutsche Bahn* considère que « *des dispositions légales contraignantes, centrées sur le consommateur et conduisant à des améliorations supplémentaires, peuvent être élaborées plus rapidement et de façon effective, sans qu'aucune intervention réglementaire de l'Union européenne ne soit nécessaire* ».

A travers ces observations, la *Deutsche Bahn* estime que les chartes de passagers conclues par certaines entreprises ferroviaires – dont, précisément, la *Deutsche Bahn* elle-même – constituent un cadre juridique aussi efficace que la proposition de règlement.

Or, comme on l'a vu, la Commission conteste que ces Chartes – du fait de leur nature purement contractuelle – permettent aux voyageurs de bénéficier de garanties juridiques aussi fortes que celles qui leur sont offertes par un texte réglementaire, dont le non-respect peut faire l'objet de sanctions.

Les critiques portent aussi sur la base de la mise en œuvre de la politique commune des transports, puisque la proposition de règlement vise l'article 71, paragraphe premier, du Traité. Pour la SNCF, une telle base juridique ne paraît pas fondée, car, en ce qui concerne la France, la souveraineté des autorités organisatrices de transport, qui financent les services régionaux pourrait être remise en cause. L'une de leurs raisons d'être est précisément de définir la qualité de ces services. Or, en imposant certaines normes de qualité, la proposition de règlement pourrait avoir pour effet d'empiéter sur les compétences de ces autorités organisatrices.

La même observation pourrait également s'appliquer à l'Allemagne – notamment – où les *Länder* sont tenus de fixer un niveau de service et de conclure un contrat d'une durée déterminée avec un opérateur après avoir lancé un appel d'offres.

Enfin, pour le ministère allemand de la justice⁽¹⁵⁾, la proposition de règlement ne satisfait pas pleinement, contrairement à ce qu'affirme la Commission, à la première des lignes directrices de subsidiarité et de proportionnalité, selon laquelle « *la question examinée a des aspects transnationaux qui ne peuvent pas être réglés de manière satisfaisante par l'action des Etats membres* ». Le

⁽¹⁵⁾ C'est le département ministériel qui représentera l'Allemagne lors de l'examen de la proposition de règlement.

ministère estime que la proposition touche à des domaines, qui sont déjà réglés par l'accord international du 9 mai 1980 sur la COTIF, auquel ont adhéré 41 Etats, dont ceux de l'Union européenne, ainsi que par le Protocole de 1999 ayant modifié l'accord du 9 mai 1980 et auquel l'Union européenne adhèrera. En outre, la COTIF et le Protocole n'autorisent pas de dérogations à leurs dispositions, aussi importantes que celles proposées par la Commission.

Ces débats risquent d'autant plus d'allonger la procédure de discussion que s'y ajoutent ceux soulevés par certains Etats membres – dont l'Allemagne – sur le risque d'un empiètement par la proposition de règlement sur le troisième pilier. Parmi les questions posées figureraient celles de savoir si la proposition peut impartir aux Etats membres « *de déterminer le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement* » ; définir, de façon aussi détaillée, le régime de responsabilité des entreprises ferroviaires, ou encore préciser le régime de sanction applicable au passager voyageant sans billet. Ces interrogations sont d'importance, à l'heure où la Cour de Justice pourrait être appelée à statuer sur la licéité de la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, puisque le Conseil a finalement estimé que seule une décision-cadre pourrait régler des questions touchant aux sanctions pénales, ce qui a eu pour effet d'empêcher la discussion de la proposition de directive ayant un objet analogue d'aboutir.

- En ce qui concerne la *proposition de règlement sur la qualité des relations contractuelles dans le fret*, il lui est reproché par la quasi-unanimité des industriels d'empiéter sur les relations entre les entreprises et leurs clients, car seuls les Etats membres pourraient édicter des règles en la matière et non la Commission, celle-ci ne pouvant, en conséquence, invoquer l'article 71, paragraphe premier, du Traité relatif à la mise en œuvre d'une politique commune des transports.

Pour ces industriels ce sont le fonctionnement du marché et la compétitivité des entreprises qui déterminent la qualité et la fiabilité des services de fret ferroviaire.

Enfin, selon eux le projet de la Commission serait d'autant moins justifié qu'existe déjà une réglementation internationale.

Ces objections ont été formulées avec tellement d'insistance auprès des Etats membres, que l'une des pistes de réflexion envisagées par la Présidence néerlandaise pourrait consister dans le remplacement de la proposition par une recommandation.

b) La violation du principe de proportionnalité

Le principal reproche adressé à la Commission est d'avoir proposé des dispositions nettement déséquilibrées.

- Pour ce qui est de la proposition relative aux droits et obligations des passagers, le régime de compensation serait susceptible de pénaliser les opérateurs internationaux, tels *qu'Eurostar*. *Eurostar* fait observer que dans le cas d'un passager ayant réservé auprès de l'un de ses guichets un billet Marseille–Londres via Lille et ayant manqué sa correspondance à Lille, en raison d'un retard du TGV reliant Marseille à Lille, la responsabilité d'*Eurostar* pourrait être engagée même si le passager n'a pas encore voyagé.

De même, M. Jean–Pierre Duport, Président de RFF, a fait part au rapporteur de ses doutes quant à la possibilité de lier remboursement par le gestionnaire de l'infrastructure et compensation payée par l'entreprise ferroviaire au client de fret ferroviaire ou au voyageur, en cas de retard.

Sans méconnaître l'existence d'une responsabilité autonome du gestionnaire d'infrastructures, M. Jean–Pierre Duport a tenu à souligner que, dans certains cas⁽¹⁶⁾, on ne pourrait exclure l'hypothèse d'une responsabilité conjointe de l'entreprise ferroviaire et du gestionnaire d'infrastructures.

De façon générale, il a considéré que faisaient défaut les instruments qui permettraient d'établir la chaîne des événements dans la cause des retards, ce qui soulève une interrogation quant à la pertinence du lien instauré par la Commission entre remboursement et compensation, d'autant que d'autres modes de transport – le transport aérien, notamment – ne connaissent pas de disposition analogue.

⁽¹⁶⁾ M. Jean–Pierre Duport a cité le cas d'un retard dû à un incendie de broussaille. Dans ce cas, la responsabilité du gestionnaire d'infrastructures peut être engagée. Mais celle de l'exploitant ne pourrait être également exclue, si le feu provenait des essieux du train.

A l'inverse, les entreprises ferroviaires sont hostiles à ce qu'elles soient contraintes de devoir accorder une compensation au client de fret ferroviaire, alors qu'est engagée la responsabilité du gestionnaire de l'infrastructure. Sur ce point, la VDV (l'Association des entreprises allemandes de transport) rejoint l'observation du Président Jean-Pierre Duport, sur la nécessité d'envisager plusieurs responsabilités, même si la VDV en tire des conclusions opposées.

Enfin, s'agissant des dispositions imparties aux entreprises ferroviaires en matière de sécurité, la CER considère qu'elles dépassent l'objet même d'une réglementation sur les droits des passagers.

- Des déséquilibres affecteraient également la proposition de règlement sur la qualité du fret, notamment sur deux points. Tout d'abord, le régime de compensation obligatoire préconisé par la Commission va au-delà de ce que prévoient certaines législations nationales. Ainsi, les représentants du ministère de l'équipement ont rappelé au rapporteur que la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 avait certes prévu la possibilité que s'appliquent des contrats-types entre les parties, lorsque celles-ci n'ont pas signé de cahiers des charges. Toutefois, bien qu'homologués par décret, ces contrats-types ne sont pas d'ordre public, les parties ayant la faculté par une convention dérogatoire de s'en écarter totalement ou bien de remplacer certaines clauses qui ne leur conviennent pas.

En second lieu, les industriels jugent inacceptable le régime de responsabilité applicable aux entreprises ferroviaires. La VDV (Association des entreprises allemandes de transport) souligne, à cet égard, que sont expressément exclues la responsabilité de la puissance publique, la négligence du client de l'entreprise ferroviaire ou encore celle de tiers.

S'y ajoutent les conflits éventuels – déjà évoqués précédemment – susceptibles d'apparaître entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures.

Aux yeux de la plupart des industriels rencontrés par le rapporteur, ces critiques du caractère excessif des propositions de la Commission sont parfaitement justifiées. Face à la situation déplorable dans laquelle se trouve le fret ferroviaire – tout

particulièrement en France⁽¹⁷⁾ – le dispositif préconisé leur apparaît comme un frein à l’ouverture. Mais, disent-ils, cette hostilité ne saurait être regardée comme l’approbation d’une déréglementation totale. Les industriels souhaiteraient seulement que soient prises – notamment en France – des mesures qui pourraient favoriser une réelle concurrence, telles que la reconnaissance de la notion de candidats autorisés – dont les chargeurs –, afin que l’attribution de sillons de qualité ne bénéficie plus aux seules entreprises ferroviaires.

2) Le risque d’un affaiblissement de la compétitivité du transport ferroviaire

Pour la CER, la proposition de règlement sur les droits et obligations des passagers ne fait que s’ajouter aux obstacles déjà existants au jeu d’une concurrence loyale entre le transport ferroviaire et les autres modes de transport : inégalités des principes de tarification, ou encore disparités des régimes de taxation de l’énergie.

En l’espèce, c’est l’invocation fréquente par la Commission de la pratique du transport aérien qui est vivement contestée. Ainsi, *Eurostar* déclare être d’autant plus stupéfait que, précisément, la réglementation communautaire applicable aux compagnies aériennes lui apparaît très différente et plus favorable que celle prévue pour les lignes à grande vitesse sur trois points :

– l’absence de remboursement en cas de retard ;

– l’absence d’obligation de communiquer la durée réelle du trajet, *Eurostar* faisant observer que - sur la ligne Paris-Londres notamment - les compagnies aériennes affichent une durée de vol nettement supérieure à ce qu’elle devrait être en théorie, en vue de diminuer les retards. A cet égard, *Eurostar* souligne que la ponctualité de ses trains – au titre de la période septembre 2003–

⁽¹⁷⁾ Lors d’une audition tenue, le 11 octobre 2004, par la Commission spécialisée de la Chambre des Lords pour l’Union européenne sur le troisième paquet ferroviaire, M. Bill Gurmin, Directeur de la Planification et de la Logistique de Ford Europe a tenu les propos suivants : *De tous les pays concernés (par la traversée des trains de Ford), la France est celui qui pose le plus de problèmes : manque de conducteurs, de locomotives. Les grèves y sont endémiques et elles peuvent être dues non pas aux conducteurs de trains mais aux routiers.* »

mars 2004 – a été de 89 % et même de 100 % certains jours, depuis l'ouverture de la ligne à grande vitesse, alors que, en comparaison, celle des avions a été d'environ 70 % sur les lignes Londres–Paris ou Londres–Bruxelles ;

– l'octroi d'un remboursement intégral, limité au cas où le passager décide de ne pas voyager après une attente de cinq heures dans l'aéroport. Quant à *Eurostar*, il rappelle qu'il accorde un billet aller simple gratuit, ou 50 % de réduction sur le prochain voyage, en cas de retard supérieur à une heure et un remboursement en espèces pour les retards supérieurs à trois heures.

En tout état de cause, la CER fait remarquer pour mieux souligner les distorsions de concurrence qui pourraient résulter de la proposition de règlement, que « *les compagnies aériennes n'ont aucune obligation générale de transporter, de vendre des billets ou de fournir des informations pour le compte d'autres opérateurs. En fait, les compagnies à bas tarifs fournissent seulement, à l'heure actuelle, des tickets et des informations concernant leurs propres services, principalement par Internet* »⁽¹⁸⁾.

Tout aussi sévères et pessimistes sont les observations de la CER sur les distorsions de concurrence que la proposition de règlement sur la qualité du fret risque également d'introduire.

Ainsi, elle fait valoir que de nombreuses parties du réseau ferroviaire européen étant apparemment déjà saturées, la proposition de règlement pourrait conduire toutes les entreprises ferroviaires existantes à réduire leurs activités de fret, afin de décongestionner les zones saturées et d'améliorer la qualité des services, ce qui leur permettrait d'éviter de se voir infliger des pénalités.

Les entreprises ferroviaires seraient aussi encouragées à se concentrer sur les trafics domestiques pour lesquels les processus de production peuvent être mieux rationalisés et sécurisés, délaissant de cette façon les wagons isolés et d'autres flux irréguliers transportés par les trains en bloc, ainsi qu'un nombre important de flux internationaux.

⁽¹⁸⁾ On sait que, pour faire face précisément à la concurrence des mêmes compagnies sur la ligne Paris–Marseille, la SNCF mettra en place, au début du mois de décembre 2004, un système de tarifs préférentiels, qui ne pourra faire l'objet de réservation que par Internet (i–TGV).

Les entreprises ferroviaires disposent également d'une autre alternative, qui consisterait pour elles à augmenter leurs tarifs en vue d'intégrer le risque de payer des amendes.

Dans un tel contexte de réduction du trafic, qui pourrait avoir pour effet de limiter davantage la marge déjà réduite des opérateurs, les industriels craignent que la proposition de règlement ne dissuade les nouveaux entrants potentiels de venir sur le marché ferroviaire. Or, un tel effet pervers ne manquerait pas de freiner le développement du fret ferroviaire, qui est au cœur de l'objectif de revitalisation du rail poursuivi par la Commission et – dans le même temps – d'entraver le transfert d'une partie du trafic routier vers le fret ferroviaire.

Corrélativement, l'un des objectifs affichés par la Commission, qui consiste à modifier la pratique des opérateurs historiques essentiellement⁽¹⁹⁾, ne pourrait être atteint.

⁽¹⁹⁾ Dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, la Commission souligne : « *En raison de leur position dominante sur le marché, les transporteurs classiques du fret ferroviaire proposent rarement des clauses de compensation effectives.* »

II. UNE REFORME PERFECTIBLE

A l'heure où la question est de savoir si, comme la Commission semble le préconiser, l'on s'en tient à l'idée de paquet, ou si, au contraire, il ne conviendrait pas d'y renoncer et de s'orienter vers une adoption séparée des textes, le rapporteur pencherait en faveur d'une attitude pragmatique, son souci majeur étant celui de la poursuite du processus d'ouverture.

Dans cette perspective, trois propositions peuvent être avancées :

- viser à l'adoption rapide du texte sur la certification des conducteurs de trains ;

- regrouper l'examen des deux propositions concernant le trafic de voyageurs ;

- revoir l'opportunité du maintien de la proposition de règlement sur le fret.

A. Adopter rapidement la proposition de directive relative à la certification des conducteurs de trains

Deux séries de raisons peuvent être invoquées en faveur d'une telle orientation.

Tout d'abord, il existe un consensus sur le principe de ce texte au sein du Conseil, bien que, dans le même temps, du fait de son caractère technique, les discussions soient plus longues que prévu.

En second lieu, comme l'estiment fort justement les autorités françaises, l'adoption et l'entrée en vigueur rapides – en 2007-2008 – de la proposition de directive ne pourront que concourir favorablement à la bonne application du deuxième paquet ferroviaire.

Il est clair que l'ouverture des réseaux de fret et celle du trafic international de voyageurs ne pourront s'effectuer correctement que si, de leur côté, les conducteurs de trains sont eux-mêmes interoperables et, de ce fait, en mesure de contribuer au maintien d'un niveau optimal de sécurité. S'y ajoute aussi la nécessité d'instaurer un cadre qui prévienne tout risque de *dumping* social.

Dans ce contexte, mérite d'être soutenue la démarche en deux phases préconisée par les autorités françaises, qui consiste d'abord à limiter le champ d'application de la proposition de directive aux seuls conducteurs de trains transfrontaliers. Puis l'Agence ferroviaire européenne pourrait être chargée d'examiner quels autres conducteurs et, le cas échéant, quels personnels de bord seraient susceptibles d'y être inclus ultérieurement.

D'après les informations recueillies par le rapporteur, cette proposition fait son chemin au sein du Conseil.

Outre la définition, selon ces orientations, du champ d'application, **le Conseil pourrait opportunément retenir le principe de l'inclusion, en annexe à la proposition de directive, des annexes I et II de l'accord entre la CER et l'ETF relatives aux aptitudes physiques, psychologiques et professionnelles.**

Ces annexes font partie des dispositions de l'accord concernant les exigences de base pour la certification. Dans le souci de diminuer les risques de *dumping* social et de mieux harmoniser les conditions de certification des conducteurs, il conviendrait que ces dispositions soient de nature réglementaire et non pas simplement contractuelle.

B. Le regroupement souhaitable de l'examen des propositions concernant le trafic de voyageurs

Tout en revêtant un caractère logique, un tel regroupement appelle néanmoins divers ajustements.

1) *Un regroupement logique*

Deux considérations vont dans le sens d'un tel regroupement. D'une part, l'ouverture du trafic doit s'accompagner d'une amélioration de la qualité de l'offre de transport.

D'autre part, au plan politique, l'Union européenne montrerait aux citoyens que l'objectif d'un marché ferroviaire ouvert et unifié n'est pas contradictoire avec celui d'un haut niveau de protection des consommateurs.

Corrélativement, dans le cas de la proposition de règlement sur les droits et obligations des voyageurs, la double base juridique retenue par la Commission - à savoir l'article 71, paragraphe premier (mise en œuvre de la politique commune des transports), et l'article 153, paragraphe 2, du traité (prise en considération de la protection des consommateurs dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté) - pourrait s'en trouver renforcée et légitimée.

2) *Des ajustements nécessaires*

a) *La proposition de directive ouvrant les trafics internationaux de voyageurs*

(1) Procéder à l'ouverture totale des trafics de voyageurs

La situation susceptible de résulter de la proposition de directive n'est guère satisfaisante, pour certains Etats membres - tels que le Royaume-Uni ou les Pays-Bas qui redoutent que ce texte ne remette en cause le système de droits exclusifs qui y est en vigueur ou encore pour la France, puisque le régime de l'ouverture peut, selon la SNCF, constituer un moyen détourné de procéder à une ouverture anticipée des marchés nationaux.

Aux yeux du rapporteur, en ce qui concerne la France, l'ouverture totale incluant, dès le départ, les lignes régionales répond à une triple considération :

- c'est sur les lignes régionales et les TER, et non sur les lignes internationales à grande vitesse - moins déficitaires que les premières - que peut s'instaurer une véritable concurrence. L'exemple de l'Allemagne est là pour en apporter la confirmation. Le fait que les lignes régionales aient été ouvertes à la concurrence y a favorisé l'apparition d'un vrai marché du transport régional sur lequel, face à la *Deutsche Bahn*, s'implantent de nombreux groupes étrangers⁽²⁰⁾ - dont des groupes français ;

- en second lieu - la référence à l'Allemagne pouvant de nouveau être invoquée sur ce point - cette ouverture à la concurrence des lignes régionales et interrégionales permettrait à la SNCF d'être opportunément déchargée de l'obligation d'assurer la gestion des lignes déficitaires⁽²¹⁾ ;

- enfin, en plaidant pour une ouverture totale, non seulement la France alignerait le régime de son transport régional sur celui de plusieurs de ses partenaires mais permettrait aux autorités françaises de demander en contrepartie que cette ouverture n'intervienne pas avant 2010, afin que la France puisse se préparer à cette échéance et promouvoir le maintien de nos règles relatives au service public.

(2) Prévoir des mécanismes incitatifs

Il importe de garantir à tous les opérateurs ayant réalisé un effort d'investissement particulier la mise en œuvre effective d'une desserte de qualité sur le moyen-long terme leur assurant un retour sur investissement.

Ce qu'on qualifie de « *droit du grand-père* » ou de principe des « *droits acquis* » existe déjà dans le transport aérien, en particulier pour la réattribution des créneaux horaires⁽²²⁾. L'extension de ce principe au transport ferroviaire devrait entraîner la modification de

⁽²⁰⁾ L'un des derniers plus importants entrants est le groupe britannique *Arriva*, qui vient d'acquérir une grosse compagnie ferroviaire régionale, la *Regen Thalbahn*, qui réalise un trafic de 11,3 millions de trains-kilomètres, ce qui excède de loin la taille moyenne des réseaux jusqu'alors confiés en délégation par les Länder. *Arriva, Un Anglais dans le jardin de la DB*, Rail et Transports, 22 septembre 2004, p. 6.

⁽²¹⁾ Il convient de rappeler que le déficit des lignes Corail s'est élevé à 300 millions d'euros en 2002, puis à 200 millions en 2003.

⁽²²⁾ Le neuvième considérant du règlement 793/2004 du 21 avril 2004 rappelle que « ... dans l'intérêt de la stabilité des opérations, le système existant prévoit la réattribution des créneaux horaires utilisés de longue date par les transporteurs aériens en place (« *droit acquis* ») ».

la directive 2001/14 modifiant la directive 1995/19 concernant la répartition des capacités d'infrastructures ferroviaires en vue, d'une part, de fixer de nouvelles règles d'attribution des capacités par les gestionnaires de l'infrastructure qui tiennent compte de cet effort d'investissement et, d'autre part, de faciliter la signature d'accords-cadres pour une durée supérieure à dix ans.

(3) Harmoniser les péages d'infrastructures

Le rapporteur est conscient de la difficulté de cet objectif puisque, comme le rappelle le tableau ci-dessous, le taux des péages peut varier de 1 à environ 25 entre celui de la Suède et celui du Royaume-Uni qui sont respectivement le plus bas et le plus élevé d'Europe.

Comparaison des péages par unité-kilomètre (uk) perçus en 2001⁽²³⁾

	Royaume-Uni	Allemagne	Italie	France	Suède
Tonnes-km (milliards)	19,4	74,5	21,7	50,4	19,0
Voyageurs-km (Milliards)	38,6	74,5	46,7	71,5	8,8
Total uk (milliards)	58,0	149,0	68,4	121,9	27,8
Péages (millions d'€)	2577	3529	1029	1698	51
Péages/uk (€milliers d'uk)	44,4	23,68	15	13,9	1,8

En outre l'élargissement rend plus difficile encore la poursuite de cet objectif d'harmonisation des péages ou, à tout le moins, celui de l'harmonisation des règles de calcul des péages sur une base proche du coût marginal social.

Toutefois, il est clair que, comme l'interopérabilité, l'instauration d'un tel système de péages est nécessaire au jeu correct de l'ouverture. Dès lors, seul un consensus politique entre les Etats permettrait de faire face aux disparités qui caractérisent la situation actuelle.

⁽²³⁾ Sonia Goujon, *Le transport ferroviaire en Europe, Les étapes de la libéralisation*, Notes de synthèse du SES (Service d'études et statistiques du ministère de l'équipement, janvier-février 2004).

(4) Mettre en œuvre une politique d'investissements soutenue

Certains industriels ont appelé l'attention du rapporteur sur l'absence d'investissements significatifs dans le domaine du transport ferroviaire.

Ces préoccupations rejoignent celles que le rapporteur avait déjà exprimées dans de précédents rapports⁽²⁴⁾ en préconisant, à cette fin, l'émission d'un grand emprunt européen. Cette proposition n'est, bien entendu, pas exclusive, le développement du partenariat public-privé, que la Commission veut favoriser, constitue une autre voie possible.

En tout état de cause, il est évident que des questions aussi importantes que l'interopérabilité ne pourront être réglées efficacement sans investissements massifs.

b) La proposition de règlement sur les droits et obligations des passagers

La double base juridique sur laquelle repose ce texte est fondée. La proposition touche à la mise en œuvre de la politique commune des transports, tandis que la Commission peut se prévaloir de l'objectif de protection des consommateurs, dont l'invocation n'a d'ailleurs été contestée par aucun des interlocuteurs du rapporteur.

Cependant, en son état actuel, la proposition peut être critiquée, en raison de son dispositif déséquilibré et des imprécisions dont souffre ce dernier.

Les déséquilibres tiennent à certaines obligations excessives – par rapport à celles prévues pour d'autres transporteurs, en particulier les compagnies aériennes – incombant aux entreprises ferroviaires et à leur régime de responsabilité, qui, pour certains, confine à un régime de responsabilité objective.

⁽²⁴⁾ Voir ses rapports précités sur les premier et deuxième paquets ferroviaires et le rapport n° 1461, *La taxation des poids lourds : un tournant décisif de la politique commune des transports*.

Quant aux imprécisions, elles concernent plusieurs définitions. Il en est ainsi, par exemple, de celle de gare principale définie comme une gare ferroviaire desservie par des services internationaux et/ou des services nationaux à longue distance de plus de 100 kilomètres. Or, l'article 6, paragraphe premier, dispose que des tickets puissent être vendus pour des voyages internationaux entre toutes les gares principales. Quant à l'article 6, paragraphe 3, alinéa (a), il impose que des billets internationaux puissent être distribués dans les guichets et, le cas échéant, par des guichets automatiques dans toutes les gares principales.

Dès lors, il importe que lorsque le groupe de travail du Conseil entamera ses travaux, il s'attache à élaborer un dispositif qui, non seulement, soit davantage conforme au principe de proportionnalité, mais aussi propre à prévenir les risques de distorsions de concurrence entre le transport ferroviaire et les autres modes de transport. En outre, il serait, bien entendu, souhaitable que le groupe de travail porte remède aux diverses imprécisions que recèle le texte actuel.

C. Revoir l'opportunité du maintien de la proposition de règlement sur la qualité du fret

Il est clair que ce texte confronte la Commission, d'une part, les industriels et les Etats membres, d'autre part, à un véritable dialogue de sourds.

Pour ce qui les concerne, les services de la Commission ont fait part au rapporteur de leur incompréhension devant le rejet de la proposition de règlement par la majorité des transporteurs, alors que, selon eux, sa portée est limitée. Il s'agirait seulement de poser la règle selon laquelle les professionnels s'engagent par contrat envers leurs clients à assurer la qualité du transport et non de fixer, par exemple, des normes horaires. Les Chartes existantes sont insuffisantes, parce qu'elles ne sont pas contraignantes.

Dès lors, seul un règlement permettrait de faire face à une situation marquée par la très mauvaise qualité du fret ferroviaire et même par sa dégradation continue, auxquelles les Etats membres n'ont pas été capables de faire face. Au demeurant, l'influence de cette proposition de règlement devrait être d'autant moins sous-

estimée que des transporteurs – tels qu'*Intercontainair* – ont déjà prévu des clauses de compensation analogues à celles préconisées par la proposition, d'après les informations fournies par la Commission.

Le rapporteur a eu l'occasion de faire observer aux industriels que l'intervention d'une réglementation, dans un secteur ouvert à la concurrence, n'était pas inconcevable et que c'était même le processus qui avait prévalu dans tous les autres secteurs. Bien au contraire, l'absence de toute réglementation ne pourrait qu'avoir pour effet pervers de conforter la domination des opérateurs historiques, ainsi que l'opposition au principe de l'ouverture. C'est d'ailleurs pourquoi, il s'est interrogé sur la pertinence d'une recommandation que la Commission pourrait éventuellement prendre, en application de l'article 249 du Traité, solution que plusieurs personnalités ont évoquée, dans le cas où la discussion de la proposition de règlement serait bloquée, alors qu'un tel instrument est dépourvu d'effet contraignant.

Allant dans le sens du rapporteur, certains industriels ont tenu à souligner qu'un cadre minimal était souhaitable, en raison notamment des effets pédagogiques qu'il pourrait avoir, en particulier auprès du personnel de la SNCF. C'est ainsi que dans le cadre de la régionalisation, la SNCF accepte bien le principe de pénalités en cas de grèves. Il n'y aurait alors, *a priori*, aucune raison qui s'opposerait à ce que le système prévu pour les TER ne puisse être étendu au secteur du fret.

Force est toutefois de constater que l'opposition est presque unanime au sein du Conseil – 21 Etats sur 25 étant, à l'heure actuelle, hostiles au principe de la proposition de règlement. La situation est identique, en ce qui concerne les professionnels.

Or, les arguments d'ordre juridique invoqués par cette opposition ne sauraient être écartés. Il ne s'agit pas tant de ceux qui mettent en cause la non-conformité au principe de subsidiarité que de ceux qui soulignent la violation du principe de proportionnalité.

On ne peut soutenir qu'il soit interdit à l'Union européenne d'intervenir dans les rapports contractuels, puisque, par exemple, c'est bien par la voie du règlement 1191/69 du 26 juin 1969, qu'a

été posé un cadre sur les obligations en matière de service public applicables aux transports publics de voyageurs.

En revanche, la question peut être posée de savoir si la Commission est fondée à édicter des règles impératives – ici des compensations obligatoires – intervenant dans des relations commerciales, au risque de s’arroger des compétences dont sont dépourvus les législateurs nationaux – en tout cas, le législateur français. En effet, comme on l’a vu, la loi d’orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 n’a prévu que des contrats-types, de portée supplétive et aux dispositions desquelles les parties peuvent déroger.

Dans ce contexte, c’est peut-être vers une solution analogue que le Conseil pourrait s’orienter, tant il apparaît délicat de faire admettre le principe de dispositions contraignantes.

*
* *

Il est difficile de prédire si le troisième paquet ferroviaire sera l'étape ultime de cette bataille du rail que la Commission mène depuis une quinzaine d'années.

Quoi qu'il en soit, il importe que les différentes parties concernées – Etats membres, industriels et organisations syndicales – s'emploient à mettre en œuvre les dispositions nécessaires à son application et tirent, sur ce point, les leçons de l'expérience américaine.

On sait le rôle déterminant qu'a joué la construction des réseaux ferrés dans l'unification des Etats-Unis et dans le renforcement de l'identité des Américains.

Il serait tout aussi souhaitable que l'Union parvienne à persuader les Européens que l'achèvement du marché intérieur ferroviaire – et, au-delà, la politique commune des transports – est l'un des facteurs qui contribuent au développement de la citoyenneté européenne, ce qui serait loin d'être négligeable à l'heure où l'Europe est engagée dans les débats sur le projet de Constitution européenne.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 27 octobre 2004, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

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

M. Jacques Myard a souligné la qualité du rapport présenté par M. Christian Philip, qui soulève des questions importantes. Ces propositions montrent que tout ne peut être mis en concurrence. Les chemins de fers nationaux ne sont pas des marchandises ordinaires. La distinction opérée par le droit communautaire entre les réseaux et les opérateurs relève d'une vision idéologique dangereuse. Elle ne constitue pas une bonne approche, car elle crée des doublons alors que les entreprises ferroviaires étaient jusqu'alors intégrées. Il faut, certes, des règles communes en matière de gabarit. Mais la création d'une Agence ferroviaire européenne suscite des interrogations, car les Etats se défont ainsi de leurs responsabilités. Il en irait autrement s'ils décidaient de créer une structure en dehors des traités communautaires. Ce troisième paquet ferroviaire soulève également des difficultés au regard du principe de subsidiarité. Beaucoup des questions abordées ne relèvent en effet pas des compétences de l'Union. Les règles actuelles sont suffisantes, et il faut laisser les choses mûrir.

M. Jérôme Lambert a précisé qu'il s'agit d'un sujet très complexe, et a exprimé sa défiance, voire son opposition, à ce qui est proposé. Au nom de la « sacro-sainte » concurrence, on souhaite privatiser et ouvrir à la concurrence le trafic international, mais ces propositions vont en réalité plus loin, puisqu'elles entraîneront une ouverture à la concurrence totale du trafic passagers sur les lignes nationales et mêmes locales. Or la concurrence n'est pas la garantie d'un meilleur service pour les usagers, mais seulement de la recherche d'un profit immédiat. Le principe de concurrence ne doit pas être ainsi sacralisé. M. Jérôme Lambert s'est également interrogé sur la prétention de l'Union à imposer des règles de fonctionnement applicables aux

réseaux nationaux et locaux, au regard du principe de subsidiarité. Il s'est déclaré opposé aux conclusions proposées.

M. Pierre Forgues a rappelé son expérience en tant que vice-président du conseil régional Midi-Pyrénées, responsable des transports. Il a estimé que l'Europe n'avait pas à intervenir dans l'organisation des transports régionaux, laquelle ne relève pas de sa compétence. Les quelque 250 régions européennes n'ont pas à être soumises aux mêmes règles en matière de transport ferroviaire. Les propositions présentées ne respectent pas le principe de subsidiarité. La mise en concurrence des lignes régionales est de toute façon une vue de l'esprit, la plupart de ces lignes n'étant pas rentables et nécessitant des investissements considérables en matériel. L'Union est compétente en ce qui concerne les lignes internationales, mais en matière de transports régionaux, son intervention contribuerait à multiplier les interlocuteurs, déjà très nombreux dans ce secteur. M. Pierre Forgues a indiqué qu'il ne voterait donc pas en faveur des conclusions proposées.

M. Michel Delebarre a souligné que la mise en concurrence du transport ferroviaire au Royaume-Uni n'a pas produit des effets positifs, et qu'elle ne s'est pas traduite par une augmentation de la qualité du service. Il a indiqué que sa préoccupation principale était la sécurité du transport ferroviaire. Cette exigence n'est pas suffisamment rappelée dans les propositions examinées, alors que toute évolution dans ce domaine doit la respecter. La date d'ouverture à la concurrence proposée, 2010, est irréaliste, car le niveau des infrastructures n'étant pas suffisant, de graves perturbations pourraient en résulter. Il est tout à fait légitime que cette ouverture à la concurrence ne puisse avoir lieu qu'après avoir consulté notre opérateur principal, car elle peut entraîner des difficultés d'organisation et de gestion. Il faut donc être beaucoup plus progressif, en n'envisageant une telle ouverture, que lorsque le niveau d'infrastructures sera suffisant, et en respectant le principe de subsidiarité.

Le **rapporteur** a rappelé que l'un des principaux objectifs de l'Europe était la réalisation de la libre-circulation des marchandises et des personnes et que le transport ferroviaire constituait un instrument essentiel pour atteindre cet objectif. On peut donc comprendre la volonté d'instituer un cadre européen dans ce domaine, même si l'on peut formuler des objections au niveau de la subsidiarité et de la proportionnalité.

Par ailleurs, la mise en concurrence n'implique pas l'uniformité ni l'absence d'autonomie. Ainsi, par exemple, en matière de transports publics urbains, les expériences déjà réalisées ont pris des formes variées telles que la mise en régie ou l'exploitation par un opérateur espagnol dans la région de Perpignan. On peut rappeler également que des opérateurs français gèrent des réseaux d'agglomérations en Allemagne et en Suède.

L'ouverture à la concurrence pourrait aussi se révéler un élément positif pour l'échelon régional. Jusqu'à présent, la SNCF ne s'intéresse aux réseaux locaux que si la région accepte de payer. Dans le futur, elle tiendra peut-être un autre langage, comme on a pu le constater en Allemagne où le trafic a doublé sur des lignes désormais gérées par d'autres opérateurs que la *Deutsche Bahn*. L'élaboration d'un cadre réglementaire européen permettrait donc d'aboutir à des solutions satisfaisantes qui n'ont pu être trouvées au niveau national.

Il importe de souligner que l'exemple britannique d'ouverture à la concurrence est souvent stigmatisé, alors que les problèmes ne résident pas dans la mise en concurrence mais dans ses modalités. Les autorités britanniques ont en effet eu le tort, d'une part, de ne pas maintenir un service public pour les infrastructures ferroviaires, ce qui a provoqué une chute des investissements, et, d'autre part, d'accorder des droits exclusifs ligne par ligne, entraînant ainsi la destruction de la notion de réseau.

Les questions tenant à la sécurité ont été largement traitées par les deux premiers paquets ferroviaires, qui y ont répondu notamment par la création de l'Agence ferroviaire européenne. Il a estimé qu'au lieu d'établir un lien entre l'ouverture à la concurrence et le niveau des infrastructures, il était plus pertinent de souhaiter que l'ouverture à la concurrence favorise un accroissement des investissements et par voie de conséquence un renforcement de la sécurité.

La consultation de la SNCF en matière d'intervention d'autres opérateurs est compréhensible et même souhaitable lorsqu'elle se limite au trafic, mais non lorsqu'elle porte sur l'évaluation de ses futurs concurrents, procédure qui n'existe dans aucun autre secteur et qui n'est manifestement pas de l'intérêt même de la SNCF.

Il importe, enfin, d'observer que la France a un problème de stratégie dans les négociations sur le paquet ferroviaire. Abordant cette

question avec un point de vue qualifié à tort ou à raison d'idéologique, elle est certaine d'être mise en minorité systématiquement. Il serait plus efficace d'accepter de discuter au fond de ces problèmes afin de pouvoir poser des conditions relatives à la subsidiarité et à la proportionnalité. Une approche plus ouverte permettrait également à notre pays de demander la reprise des discussions sur le projet de règlement concernant les obligations de service public applicables aux transports publics de voyageurs.

Le rapporteur a fait valoir que la France serait plus écoutée si elle plaidait en faveur d'une ouverture encadrée. En tout état de cause, tout en déclarant approuver le troisième paquet ferroviaire, il a rappelé que la discussion de ce dernier était à peine entamée et qu'elle s'étalerait jusqu'en 2006.

Le **Président Pierre Lequiller** a observé que des débats similaires avaient déjà eu lieu lors de la discussion des deux paquets ferroviaires précédents. Il a également considéré qu'il était important d'aborder les négociations européennes en adoptant une position ouverte à la discussion.

M. Michel Delebarre a confirmé que la liberté de circulation constituait un élément essentiel de la construction européenne. Toutefois, il importe de mettre en garde contre des propositions de directives susceptibles de s'appliquer en 2010 sans avoir vérifié au préalable que notre pays était en mesure de les appliquer. A cet égard, les textes relatifs à la teneur en plomb de l'eau sont significatifs, puisque les autorités locales n'auront pas, pour la plupart, les moyens financiers de les appliquer à compter de 2006. La France doit donc s'engager dans ces négociations sur le troisième paquet ferroviaire en sachant qu'une importante partie de son réseau doit être remise en état et qu'il importe d'assurer une compatibilité entre les exigences européennes et celles de la régionalisation.

M. Jacques Myard a estimé que notre pays avait la chance d'avoir une entreprise intégrée permettant de limiter les coûts pour l'utilisateur. Or, il est à craindre que « l'usine à gaz » proposée par la Commission européenne ne provoque un renchérissement des coûts et une désorganisation du réseau des grandes lignes dont le fonctionnement est satisfaisant. L'histoire a amplement démontré que les lignes ferroviaires privées n'étaient pas viables. Il s'est donc déclaré opposé à l'intégralité des propositions de ce troisième paquet ferroviaire.

M. Pierre Forgues a tenu à préciser que les positions idéologiques peuvent également être reprochées aux partisans de l'ouverture à la concurrence, qui affirment pourtant s'en départir.

Le **rapporteur** a considéré que l'ouverture à la concurrence n'était pas forcément synonyme de privatisation. Elle vise surtout à donner aux autorités organisatrices de transports la capacité de gérer l'exploitation des lignes de façon efficace, en faisant éventuellement appel à des opérateurs publics.

Il a proposé d'amender sa proposition de résolution afin, d'une part, de supprimer la référence à l'échéance de 2010 pour l'ouverture totale des trafics de voyageurs, d'autre part, de ne pas se limiter à des mécanismes d'accompagnement dans le domaine des investissements en faveur des réseaux ferroviaires.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* la proposition de résolution ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après, **MM. Michel Delebarre, Pierre Forgues, Jérôme Lambert, Christian Paul** et **Jacques Myard** votant contre.

EXPOSE DES MOTIFS DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION

Mesdames, Messieurs,

Les quatre textes dont nous sommes saisis constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « troisième paquet ferroviaire ».

Il s'agit :

- d'une proposition de directive ouvrant à la concurrence le transport international de passagers à compter du 1^{er} janvier 2010 et autorisant le cabotage ;

- d'une proposition de directive fixant des règles communautaires pour la certification des conducteurs de trains ;

- d'une proposition de règlement sur les droits et les obligations des passagers, définissant les responsabilités des entreprises ferroviaires en cas d'accident, de retard, d'annulation, ainsi que les montants de compensation ;

- d'une proposition de règlement relative notamment aux compensations dues en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire.

Pour la Commission, ces textes sont des compléments indispensables aux dispositions prévues par les premier et deuxième paquets, adoptés respectivement en février 2001 et au mois de mars 2004. Son objectif est ainsi de poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen.

Si ce troisième paquet apporte la confirmation de la détermination de la Commission à revitaliser le rail, les critiques – et même l'hostilité – formulées par beaucoup d'Etats et d'industriels à l'encontre de trois des quatre textes de ce troisième paquet devraient conduire à modifier son économie.

En l'état actuel des discussions au sein du groupe de travail du Conseil, la proposition de directive relative à la certification des

conducteurs de trains – sur le principe duquel existe un consensus entre les Etats membres – pourrait faire l’objet d’un accord politique dès le prochain Conseil « Transports » des 9-10 décembre 2004. Mais les autres propositions seraient examinées et adoptées dans un avenir encore incertain, du fait des problèmes soulevés par les deux propositions de règlement quant à leur conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Une telle évolution n’est pas en soi un problème. La directive sur la certification des conducteurs doit être adoptée en urgence car elle se rattache au deuxième paquet dont elle facilitera la mise en œuvre concrète. Toutefois, cette dissociation ne saurait justifier de freiner le processus d’ouverture à la concurrence, tout particulièrement l’ouverture totale des trafics de passagers.

Il convient de donner suite aux objectifs affichés par le Livre Blanc de la Commission sur la politique européenne des transports à l’Horizon 2010 ainsi que par la stratégie adoptée par le Conseil européen de Lisbonne en vue de l’achèvement du marché intérieur.

Il importe également que, comme ce fut le cas aux Etats-Unis, l’unification du système ferroviaire contribue à renforcer le sentiment d’identification des citoyens européens.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

I. Sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté (COM[2004] 142 final, document E 2696) :

- 1. Accepte que le champ d'application de la proposition de directive soit limité aux seuls conducteurs de trains transfrontaliers, mais demande que l'Agence ferroviaire européenne puisse être chargée d'examiner la possibilité d'y inclure ultérieurement d'autres conducteurs et, le cas échéant, certains personnels de bord.**
- 2. Souhaite que le Conseil retienne le principe de l'inclusion, en annexe à la proposition de directive, des annexes I et II de l'accord entre la Communauté européenne du Rail et la Fédération européenne des travailleurs du transport, relatives aux aptitudes physiques, psychologiques et professionnelles.**
- 3. Demande que la proposition de directive puisse faire l'objet d'un accord politique lors du Conseil des ministres des Transports des 9-10 décembre 2004, afin qu'elle puisse être définitivement adoptée dans un bref délai et entrer en vigueur lors de l'ouverture totale des réseaux de fret.**

II. Sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (COM[2004] 139 final, document E 2535) et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux (COM[2004] 143 final, document E 2536) :

1. Juge opportun que les deux propositions relatives au trafic des passagers puissent être examinées et adoptées conjointement par le Conseil.

2. Estime souhaitable d'envisager une ouverture totale des trafics de voyageurs plutôt que de commencer par le seul trafic international.

3. Considère qu'il est indispensable de mettre en œuvre des mécanismes destinés à :

- garantir, pour l'attribution des sillons, les droits acquis des opérateurs ayant procédé à d'importants investissements, et à faciliter la signature d'accords-cadres avec le gestionnaire de l'infrastructure d'une durée supérieure à dix ans ;

- harmoniser les péages d'infrastructures ;

- poursuivre une politique d'investissements soutenue en faveur des réseaux ferroviaires.

4. Estime nécessaire que le Conseil modifie le dispositif de la proposition de règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux, afin qu'elle soit davantage conforme au principe de proportionnalité ; qu'elle contribue à prévenir les risques de distorsions de concurrence entre le transport ferroviaire et les autres modes de transport ; que les imprécisions qu'elle recèle puissent être corrigées.

III. Sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire (COM[2004] 144 final, document E 2537) :

1. Juge indispensable que l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence s'accompagne de la mise en place d'un encadrement minimal, conformément à un principe déjà appliqué dans les autres secteurs ouverts à la concurrence.

2. Estime toutefois nécessaire que, devant l'hostilité affichée, à l'heure actuelle, par la quasi-totalité des Etats membres et par la très large majorité des transporteurs à l'encontre de la proposition de règlement, le Conseil examine la possibilité de prévoir un mécanisme fondé sur des contrats-types, auxquels les parties pourraient déroger à certaines conditions.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnes auditionnées par le rapporteur**

Le rapporteur tient à exprimer de nouveau ses plus vifs remerciements aux personnalités qui ont bien voulu accepter de le rencontrer ou de lui adresser une contribution écrite, ainsi qu'à la DREE et à ses services.

➤ A PARIS

• Représentants des départements ministériels :

– M. Benoît CHEVALIER, Chef de bureau des affaires Europe et international, Direction des Transports terrestres du ministère de l'Équipement ;

– M. Alain CORREIA, Chef de secteur, SGCI, accompagné de M. Luc FOURNIER, adjoint de M. Alain CORREIA ;

– M. Louis DE CORAIL, Direction de la coopération européenne du ministère des Affaires étrangères ;

– M. Patrice RAULIN, Directeur des Transports terrestres du ministère de l'Équipement ;

– M. Marc STRAUSS, Chef de mission Europe du ministère de l'Équipement.

• SNCF

– M. Luc ALIADIÈRE, Directeur délégué aux affaires européennes, accompagné de M. Pierre-Louis ROY, Adjoint au directeur délégué aux affaires européennes.

• RFF

– M. Jean-Pierre DUPORT, Président, accompagné de M. Jean FAUSSURIER, Délégué aux affaires européennes et internationales.

• Représentants des organisations professionnelles :

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

– M. Jean-Claude BRUNIER, Président-Directeur général, Transports Auto Brunier ;

– M. Didier LEANDRI, Délégué général de l'Association des Utilisateurs de Transport de Fret ;

– M. Stéphane LEVESQUE, Fédération Transport et Logistique de France ;

– M. Dominique POULIQUEN, ALSTOM ;

– M. Stéphane RICHARD, CONNEX.

• *Représentants des organisations syndicales :*

– M. Patrick CHAMARET, Secrétaire général de la CGT–Cheminots ;

– M. Christian JONCRET, Secrétaire fédéral de la CGT–Cheminots.

➤ **A BRUXELLES**

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

– M. Christian MASSET, Représentant permanent adjoint.

– Mme Virginie DUMOULIN, Conseillère Transports ;

• *Représentation permanente des Pays–Bas auprès de l'Union européenne :*

– M. Nhenne SCHUWER, Représentant permanent adjoint des Pays-Bas.

– M. Bart de JONG, Attaché Transport des Pays-Bas ;

• *Commission :*

– M. Jacques BARROT, Commissaire européen ;

– M. Heinz HILLBRECHT, Directeur des transports terrestres ;

– M. Jean–Arnold VINOIS, Chef d'unité.

Annexe 2 :
Formation, temps de travail et rémunération
des conducteurs de trains⁽²⁵⁾
(Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pologne,
République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie)

⁽²⁵⁾ Etudes des missions économiques de : Berlin, Bratislava, Budapest, Londres, Madrid, Prague, Rome et Varsovie. Celle concernant la France a été communiquée au rapporteur par la SNCF.

ALLEMAGNE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

Cas de l'opérateur principal

La formation générale du conducteur de train de la *Deutsche Bahn* dure 7 mois pour un recruté externe. Les recrutés internes peuvent, en fonction de leur formation antérieure, obtenir une formation complémentaire de 4 mois.

A noter qu'il existe également un apprentissage avec la spécialisation conducteur de locomotives. Celle-ci dure 3 ans.

Enfin, une formation de 3 semaines est prévue en cas de changement de matériel d'affectation.

Cas des entreprises ferroviaires non détenues majoritairement par le *Bund*.

En août 2002, la fédération des entreprises de transport allemandes (*VDV*) a présenté une directive pour un permis de conduire des conducteurs de locomotives. Elle laisse une grande liberté d'action aux entreprises ferroviaires quant à la formation, exigeant que soit désigné dans chaque entreprise ferroviaire un responsable d'exploitation chargé de la formation. Celui-ci doit élaborer un programme qui doit permettre une exploitation en toute sécurité. Il s'appuie à cet effet sur le programme de formation établi par la fédération *VDV* différencié par catégories de conducteurs. La directive ne contient aucune exigence par rapport à la durée de formation, si ce n'est le respect de l'obligation de moyen permettant une exploitation en toute sécurité.

Cette directive a été reprise in extenso par les *Länder*, qui délivrent la licence d'opérateur ferroviaire aux entreprises ferroviaires non détenues majoritairement par le *Bund*.

En pratique, les formations, telles que proposées par la fédération *VDV* durent 6 mois (permis de catégorie 3, catégorie la plus exhaustive). La durée de formation de certaines catégories de conducteurs, dont le champ d'intervention est plus restreint, est réduite à 4 mois. Une formation de 3 semaines est prévue en cas de changement de matériel d'affectation.

La fédération *VDV* avait l'intention d'évaluer le fonctionnement des formations, en particulier au regard du caractère flexible des dispositions de la directive. Cette évaluation n'a pas eu lieu au vu de l'arrivée du troisième paquet ferroviaire.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

La seule véritable contrainte est constituée par la durée légale de travail.

Les entreprises ferroviaires sont libres de négocier les durées de travail avec leurs salariés dans la limite du respect de la loi sur la durée de travail.

La convention négociée par la *DB* prévoit une durée hebdomadaire de travail de 38 heures pour les agents contractuels, 40 heures pour les fonctionnaires (recrutés par la *Deutsche Bundesbahn* avant 1994, 38,5 heures avant le 1er octobre 2004). Elle ne peut dépasser 55 heures sur une période de 7 jours.

La durée de travail quotidienne est de 8 heures, extensible à 10 heures, voire 14 heures lorsque 30 % du temps au moins est constitué par un service de garde. Les 14 heures de service nécessitent l'autorisation expresse par le comité d'entreprise (*Betriebsrat*). Les horaires de travail sont donc largement flexibles. Les heures supplémentaires donnent droit à compensation (+3,03 € par heure ou temps réel de service + 15 minutes/heure supplémentaire).

Par ailleurs, la *DB* applique les dispositions de l'accord *CER-ETF* pour les trains internationaux.

• Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)

Un conducteur débutant de la *Deutsche Bahn* perçoit un salaire de base mensuel brut de 1933,34 € peu importe le matériel sur lequel il est affecté (*ICE*, trains régionaux ou fret). Ce salaire s'élève à 2017,66 € au bout de deux ans d'ancienneté et de 2102,53 € après 4 ans d'ancienneté.

Les conducteurs touchent un treizième mois correspondant à 100 % du salaire mensuel de base ainsi qu'une prime annuelle de congé s'élevant à 405 €

A cela s'ajoute une prime pour horaires décalés : généralement entre 350 et 400 € par mois, en fonction du service réellement effectué.

De ce fait, la rémunération moyenne annuelle brute d'un conducteur de train est comprise entre 30 088,42 € et 32 287,89 €

Les fonctionnaires de l'ancienne *Deutsche Bundesbahn* (c'est à dire ceux engagés avant le 1^{er} janvier 1994) touchent une prime supplémentaire pouvant s'élever jusqu'à 500 €/mois.

Les conducteurs en service dans les nouveaux *Bundesländer* perçoivent, jusqu'au 1/10/2005, une rémunération inférieure de 4 %. Néanmoins, leurs salaires seront ensuite harmonisés.

Enfin, selon le syndicat des conducteurs *GDL*, les salaires des conducteurs travaillant pour les entreprises ferroviaires non détenues majoritairement par le *Bund* (« *NE-Bahnen* »), seraient jusqu'à 20 % inférieurs à ceux des agents de la *DB*.

ESPAGNE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

Selon les interlocuteurs de la mission économique de Madrid à la *RENFE*, il n'y aurait pas eu depuis 14 ans de recrutement extérieur en ce qui concerne les conducteurs de trains.

A ce jour, la formation est uniquement une formation permanente et de recyclage, essentiellement lorsque les conducteurs sont amenés à assurer la conduite de trains de nouvelle génération.

Pour la conduite de ces nouveaux trains, les conducteurs effectuent des cycles de formation d'une durée minimale de 12 jours par an. Cela concerne essentiellement les conducteurs sur les grandes lignes *AVE* Madrid-Lerida, les trains régionaux Madrid-Huesca, les nouveaux trains Talgo 200 de Madrid-Séville

NB : *Renfe* a généralisé, à partir de novembre 2001, la conduite des trains avec un seul conducteur (alors qu'auparavant, chaque train comprenait un conducteur et un auxiliaire). Après cette date, un vaste plan de formation a été mis en œuvre pour les conducteurs auxiliaires en même temps qu'un plan de départ à la retraite anticipée à partir de 58 ans afin de réduire les effectifs de conducteurs à la *Renfe*).

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

En cycle normal (1 semaine = 7 jours) : la durée de travail hebdomadaire est de 40 heures avec une répartition de 5 jours de travail et 2 jours de repos. La journée maximale de travail ne peut dépasser 9 heures par jour (à noter cependant des exceptions qui permettent d'aller sous certaines conditions jusqu'à 11 heures).

Le temps maximal de conduite est de 5 heures et 30 minutes. Après le temps de conduite, la période de repos est fixée à 45 minutes et doit se faire sous certaines conditions (dans une gare, avec siège et distributeur de rafraîchissements,..). Pour les trains de nuit ou les trains roulant à une vitesse supérieure à 160 km/h, le temps maximal de conduite est ramené à 5 heures. Si pendant une journée de travail un temps de conduite dépasse 4 heures, la journée de travail ne peut dépasser 8 heures. Si 50 % du temps de conduite est assuré en période nocturne, la journée maximale de travail ne peut dépasser 7H30.

En fonction du système de rotation et de la durée des services, il existe également un système de périodes fractionnées qui concerne des périodes planifiées de moins de 7 jours, appelées « cycles réduits ». Cela fonctionne en fonction du nombre de travailleurs

(en fonction d'un système de planning appelé « *gráfico* ») et ces cycles doivent systématiquement comprendre une journée de repos.

Les principaux cycles réduits sont les suivants :

En cycle de 5 jours : 1 jour de repos et 28 heures et 34 minutes de travail

En cycle de 4 jours : 1 jour de repos et 22 heures et 51 minutes de travail

En cycle de 3 jours : 1 jour de repos et 17 heures et 9 minutes de travail

En cycle de 2 jours : 1 jour de repos et 11 heures et 26 minutes de travail

• Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)

Le salaire minimum d'un conducteur de train est de 986 € par mois. A cela s'ajoute une prime mensuelle de 328 € par mois et varie en fonction de l'ancienneté du conducteur. Soit un revenu minimum annuel de 15773 €

Des primes supplémentaires seront perçues en fonction de la nature du train (TGV espagnol, transnational...) et la nature des lignes (grandes lignes, ou *cercanias*...). Il existe un éventail de primes très larges qui peuvent de plus se cumuler.

Quelques exemples de primes :

Prime de conduite : 188 € par mois

Prime pour conduite des trains avec un agent unique : à partir de 35 € par mois

Prime pour conduite de trains *AVE* (Grande Vitesse) : minimum de 4200 € par an

Prime pour conduite de trains de *Cercanias* (trains de banlieue) : à partir de 33 € par mois

FRANCE

• **Durée de formation :**

La durée de formation préconisée pour les agents de conduite est d'un total de 180 jours répartis en 81 jours de formation théorique et 99 jours de formation d'application. A la discrétion du formateur, 10 journées supplémentaires peuvent s'y ajouter.

• **Temps de travail :**

La journée de travail hebdomadaire est de 35 heures¹.

Par ailleurs, l'accord CER (Communauté Européenne du Rail) -*ETF (European Transport Workers' Fédération)* signé le 27 janvier dernier prévoit :

- un maximum de 9 heures / 8 heures de temps de conduite pour une prestation de jour / de nuit respectivement, et un maximum de 80 heures par période de 2 semaines,

- un repos journalier à la résidence d'une durée de 12 heures consécutives par période de 24 heures²,

- un repos journalier hors résidence de 8 heures au minimum³,

- une pause de 30 minutes pour 6 à 8 heures de travail et de 45 minutes au-delà de 8 heures,

- 104 périodes de repos hebdomadaire de 24 heures incluant 12 repos doubles (48 heures + 12 heures de repos journalier) comprenant le samedi et le dimanche et 12 autres repos doubles sans garantie qu'un samedi ou un dimanche y soient inclus.

¹ Des heures supplémentaires peuvent être effectuées, en fonction des nécessités du trafic.

² Au plus une fois par période de 7 jours, le repos journalier peut être réduit à 9 heures, la différence étant alors reportée sur le repos journalier suivant.

³ Qui doit alors être suivi d'un repos journalier à la résidence.

• **Salaire :**

Les éléments ci-dessous correspondent aux caractéristiques suivantes :

Salaire moyen mensuel y compris les gratifications d'exploitation et de vacances, prime de fin d'année, prime de travail réelle moyenne, indemnités moyennes, hors allocations.

Majoration résidentielle code 3 (province)

Evaluation à partir des barèmes de janvier 2004, des statistiques moyennes des primes et indemnités de l'année 2003.

La prime de travail des agents de conduite TGV est une évaluation de la direction déléguée Traction de décembre 2003.

	Salaire - Montant brut moyen mensuel	Dont prime de travail réelle	Rapport prime / salaire
Agent ancienneté et qualification moyenne TB2 position 13 échelon 5	2 621 €	642 €	24,49 %
Agent débutant qualification TB 1 position 09 échelon 1	2 085 €	544 €	26,09 %
Agent "TGViste" qualification TB3 position 17 échelon	3 539 €	1 200 €	33,90 %

HONGRIE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

La durée de formation des conducteurs de trains en Hongrie est de 18,5 mois. Cette formation s'effectue dans les unités de *MAV Rt*, la société nationale des chemins de fer. Les candidats doivent avoir 20 ans minimum, avoir effectué une scolarité d'au moins 8 ans et avoir subi un examen de santé concluant.

Le décret n° 32/2003 (V.20.) précise les conditions relatives à la formation et qualification des conducteurs de trains.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

36,5 heures (7,3h par jour, 5 jours par semaine)

• **Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)**

Le salaire brut des conducteurs de trains est en moyenne d'environ 2311 000 HUF par an (il varie en fonction de l'ancienneté) soit approximativement 9200 € primes incluses (travail d'équipe, supplément de base (4%), etc.).

ITALIE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

La formation des conducteurs de *Ferrovie dello Stato* a une durée de 2 ans. Des cours théoriques et pratiques sont délivrés au cours de cette période. Les conducteurs ainsi formés sont autorisés à conduire l'ensemble du matériel roulant du groupe.

Depuis peu, avec la réorganisation des *Ferrovie dello Stato*, les nouveaux conducteurs sont recrutés par un contrat de formation « part time » d'une durée de deux ans. Après une période de formation sur la réglementation théorique, d'une durée d'un mois et demi, ils sont à bord des trains comme deuxième agent, sans conduire. Au cours des 2 ans, ils fréquentent l'école d'apprentissage pratique sur le matériel. Chaque nouveau conducteur est recruté par l'une des divisions de FS : longue distance, régional, marchandises. Chaque division utilise un matériel spécifique et les conducteurs sont formés en fonction de leur affectation au sein de l'entreprise. Par conséquent, aujourd'hui, un conducteur n'est autorisé à conduire que le matériel pour lequel il a été formé (ex : le transport de marchandises : temps pratique de formation d'un mois et demi, pour le transport régional (plus complexe), la formation dure plus longtemps).

Pour obtenir l'autorisation de conduire, les conducteurs doivent se présenter à un concours organisé par *Rfi Spa*, le gestionnaire de l'infrastructure, qui délivre à l'issue d'épreuves théoriques et pratiques le permis correspondant à une typologie bien précise de matériel.

Une formation est assurée lors d'un changement de matériels (les temps sont fonction de la complexité du matériel) et tous les 6 mois, les conducteurs sont soumis à un contrôle par les services de qualité de la division à laquelle ils appartiennent, qui vérifient leurs capacités. *Rfi Spa* effectue également des contrôles pour vérifier la préparation des conducteurs.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

La convention collective des Activités Ferroviaires prévoit une durée de travail hebdomadaire de 38 heures, en calculant la moyenne avec une limite maximale de 44 heures et une limite minimum de 32 heures hebdomadaire.

La durée de travail quotidienne ne peut pas être supérieure à 10 heures. En cas de travail entre minuit et 5 heures, la durée maximale ne peut être supérieure à 8 heures.

L'entreprise *Ferrovie dello Stato* applique les dispositions de l'accord d'entreprise signé dans le cadre de la convention des activités ferroviaires, qui prévoit une durée hebdomadaire de 36 heures.

• Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)

Un conducteur débutant perçoit un salaire mensuel de l'ordre de 1750 €. Les indemnités d'ancienneté sont perçues tous les 2 ans pour une période de maximum 7 ans.

Les salariés touchent un 13ème et 14ème mois. Ils ont également le droit à des indemnités de fonction qui varient de 159 à 238 €

Le salaire est composé du minimum contractuel et de l'augmentation périodique de l'ancienneté. Sont des éléments de la rétribution le treizième et quatorzième mois, l'indemnité de fonction, le salaire professionnel, la prime de résultat et l'ensemble des indemnités (nocturne, dimanche, mobilité etc.).

Les conducteurs de *Ferrovie dello Stato*, engagés avant 1998, touchent une prime (*Elemento distinto dalle retribuzione*), qui est fonction de l'ancienneté. Elle est comprise entre 150 et 200 €

POLOGNE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

Un arrêté du Ministre de l'Infrastructure polonais du 16/08/2004 précise la liste des professions ayant un impact sur la sécurité du trafic ferroviaire et dont l'exercice est soumis à des conditions de niveau de formation initiale, de formation professionnelle ainsi qu'à des conditions médicales.

Ainsi, concernant la profession de conducteur de trains, outre le respect des conditions de santé et une formation initiale adéquate, le candidat doit suivre une période de formation théorique et pratique organisée par, et en général chez, son futur employeur. Cette formation est sanctionnée par un examen. Le programme et la durée de cette formation, contrôlés pendant l'examen final, dépendent du cursus préalable du candidat.

Si le candidat n'exerçait pas au préalable de profession dans le transport ferroviaire (par exemple : assistant au conducteur de train, ou conducteur sur un autre type de machine), le niveau d'éducation minimale requis est le secondaire (équivalent du niveau BAC) ainsi qu'une formation professionnelle en mécanique ou électrotechnique. Est également requis en préalable un stage professionnel, sous tutorat, de 6 mois au poste d'assistant de conducteur de trains.

Le programme de la formation professionnelle obligatoire comprend : un volet théorique dont la durée n'est pas déterminée ; un volet pratique dont la durée varie - selon l'origine et le passé professionnel du candidat - de 15 à 95 voire 110 jours (pour les machines à vapeur) ; une période de stage probatoire, sous tutorat, dont la durée varie de même de 20 à 30 jours.

Ainsi, une fois les conditions d'accès à la formation remplies (qui comprennent également des durées minimales de pratique ou de stage professionnel), la formation professionnelle à proprement parler pour accéder au poste de conducteur de trains sera d'une durée de 35 à 125, voire 140 jours.

L'autorisation de conduire des trains ainsi obtenue n'est valable qu'auprès de l'employeur pour lequel la formation professionnelle s'est déroulée, et pour un type de matériel de traction désigné (électrique, diesel ou vapeur, ou plus spécifique encore). Cette autorisation est délivrée pour une durée non limitée. Les capacités professionnelles et l'état de santé des conducteurs de trains sont toutefois contrôlés périodiquement.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

La durée de travail hebdomadaire pour les conducteurs de trains en Pologne ne déroge pas à la réglementation générale. Ainsi, selon le code du travail polonais, la

semaine de travail est de 40 heures (48 h maximum avec les heures supplémentaires), réparties sur cinq jours.

Au sein du groupe national *PKP*, un accord prévoit que la durée maximale de travail mensuel soit de 170 heures et la durée maximale de travail continu de 11 heures. Cet accord n'aborde pas la question de la durée de travail hebdomadaire.

• Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)

Le salaire moyen mensuel des conducteurs de trains polonais est de l'ordre de 3 000 PLN brut (682 €), soit annuellement 36 000 PLN (8 184 €). On remarquera toutefois que le salaire des conducteurs ne fait pas l'objet de communications officielles (le salaire moyen mensuel polonais est de 2.100 PLN (477 €) brut ; le salaire moyen mensuel de la branche transports terrestres - logistique est de 1.950 PLN (443 €) brut: données Office des Statistiques polonais, 2002).

REPUBLIQUE TCHEQUE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

Les conducteurs de trains doivent être titulaires d'un baccalauréat en mécanique ou en électricité (le baccalauréat en électricité est obligatoire pour les conducteurs de trains électriques). La durée de formation est de 66 semaines (dont 42 semaines de formation théorique, réparations et entretien de trains et 24 semaines de formation pratique de conduite de trains).

Le Certificat de capacité (permis de conduire de trains) est émis sur la base des examens par *Drážni úrad*, l'autorité régulatrice du transport ferroviaire en République tchèque.

Le conducteur doit être en bonne santé et avoir 21 ans au minimum.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

Les conducteurs de trains travaillent 35 heures par semaine, 13 heures consécutives au maximum (la durée hebdomadaire légale de travail est de 40h en République tchèque),

• **Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)**

Les salaires bruts annuels des conducteurs de trains varient entre 216 000 CZK et 240 000 CZK en moyenne (soit entre environ 6 750 € et 7 500 € primes incluses).

ROYAUME-UNI

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

Au Royaume-Uni, aucun diplôme d'étude n'est obligatoire pour accéder à une formation professionnelle de conducteur de train. Pour conduire un train, le candidat doit être âgé de vingt et un ans minimum (la formation peut démarrer plus tôt).

Pour obtenir un certificat de conduite, tout candidat doit avoir réussi une série d'examens rigoureux permettant de justifier de ses compétences professionnelles. Ce certificat est valable 2 ans à compter de la date de sa délivrance.

Le candidat doit par ailleurs justifier son aptitude physique en satisfaisant à un examen médical qui porte au moins sur des critères de santé spécifiques comme la vision et l'audition.

La durée de la formation recommandée pour les conducteurs de trains peut généralement aller jusqu'à 12 mois. Durant cette même période, l'agent subit d'abord une formation théorique (*i.e.* familiarisation de base en matière de sécurité et méthodes de travail, réglementation, connaissance des différents types de trains, tarifs et itinéraires, premiers secours, etc. ...) suivie d'une formation pratique aux côtés d'un instructeur spécialisé dans la conduite de trains.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

Pour la plupart des conducteurs, la durée de travail hebdomadaire est de 35 heures, pauses comprises. Certains opérateurs remplacent la semaine de 5 jours par une semaine de quatre jours de travail. Quelques opérateurs, de moins en moins nombreux, appliquent encore une durée hebdomadaire de 39 heures.

• **Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)**

Les salaires bruts annuels des conducteurs de trains varient de la façon suivante :

Opérateurs des lignes ferroviaires régionales	42 000 - 46 500 €(28 000 • 31 000 GBP)
Opérateurs ferroviaires de la ville de Londres	43 500 - 51 750 €(29 000 - 34 500 GRP)
Opérateurs de trains inter-villes	48 000 - 56 250 €(32 000 • 37 500 GBP)

40% des opérateurs versent une prime pour Londres, oscillant entre 450 et 3 000 € (300-2 000 GBP).

D'autres bénéfices sont normalement offerts, tels que la possibilité d'adhérer à des régimes de retraite spécifiques, les congés annuels payés de 24 à 30 jours (contre 20 jours en moyenne pour le reste de l'industrie) et le versement d'heures supplémentaires.

SLOVAQUIE

• **Durée de formation des conducteurs de trains**

Les conducteurs de trains doivent être titulaires d'un BAC en mécanique ou en électricité. La durée de formation est en moyenne de 2 ans. Le futur conducteur de train effectue des stages dans les différents services des chemins de fer slovaques où il passe des examens. Cette formation est spécifique à la Slovaquie mais serait proche de celle dispensée en Autriche et en Allemagne. Sa santé doit être bonne (bonne vue et ouïe, tests psychologiques...).

Le conducteur débute sur des tracés annexes au réseau et selon ses aptitudes il peut être amené à passer à la conduite de trains rapides ou express internationaux à condition de réussir à d'autres examens.

• **Durée de travail hebdomadaire des conducteurs de trains**

Les conducteurs de trains travaillent 36 heures par semaine, 12 heures consécutives au maximum. La durée hebdomadaire légale de travail est de 42,5h.

• **Salaires des conducteurs de trains (données brutes, sur une base annuelle ; mentionner les primes si possible)**

Les salaires bruts annuels des conducteurs de trains oscillent entre 240 000 SKK et 312 000 SKK (soit entre environ 6 000 € et 7 800 € primes incluses (travail de nuit, week-end, etc.)).