

Transport ferroviaire de voyageurs: ouverture à la concurrence internationale. 3ème paquet

2004/0047(COD) - 03/03/2004 - Document annexé à la procédure

FICHE D'IMPACT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Pour permettre au secteur ferroviaire de maintenir en 2010 sa part de marché aux mêmes niveaux que ceux de 1998, il est indispensable de stimuler les nouvelles initiatives en faisant jouer la concurrence entre entreprises ferroviaires. *Pour connaître le contexte de cette problématique, se reporter au résumé du document de base de la Commission COM (2004)0139 du 3 mars 2004.*

1- OPTIONS POLITIQUES ET IMPACTS : la Commission avait annoncé dans le Livre blanc « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » son intention de poursuivre la réalisation du marché intérieur pour les services ferroviaires en proposant une ouverture du marché pour les services internationaux de transport de voyageurs. En octobre 2003, le Parlement européen a de son côté voté un amendement demandant l'ouverture à la concurrence de tous les services ferroviaires de transport de passagers, nationaux ou internationaux, au 1er janvier 2008. La Commission a indiqué à cette occasion qu'elle entendait faire une proposition spécifique prenant en compte l'articulation avec la législation en vigueur en matière de contrats de service public et qu'elle entendait proposer en même temps des mesures pour protéger les droits des passagers internationaux. Elle a considéré plusieurs options et instruments politiques pour atteindre les objectifs du Livre Blanc portant sur le transport ferroviaire de passagers:

1.1- Option 1 : ouverture du marché pour les services internationaux de passagers uniquement, sans cabotage (cabotage : les trains internationaux prennent et laissent des voyageurs au sein d'un même État membre). Selon cette option, les entreprises de chemin de fer auront accès au réseau des États membres afin d'exploiter des services entre deux États membres ou plus. Les entreprises de chemins de fer ne seront pas autorisées à transporter des passagers entre des gares situées dans le même État membre. Les liaisons couvertes par un contrat de service public international seront exclues. Le train à grande vitesse "Thalys" entre Bruxelles et Paris est un exemple de service autorisé par cette option. L'embarquement et le débarquement dans le même État membre ne seront pas permis.

1.2- Option 2 : ouverture du marché pour les services internationaux de passagers avec cabotage. Reprend la première partie de l'option 1 à la différence que les entreprises de chemin de fer peuvent transporter des passagers entre les gares desservies par le service international dans un État membre. Les liaisons couvertes par un contrat de service public national ou international sont exclues. Une entreprise de chemin de fer n'est pas autorisée à exploiter des services au sein d'un État membre uniquement. Un exemple pourrait être le service international entre Bruxelles et Cologne, qui permet de transporter des passagers entre la Belgique et l'Allemagne, ainsi qu'en Belgique ou en Allemagne, à condition qu'aucun des passagers ne soit transporté de et vers des destinations couvertes par un accord de service public.

1.3- Option 3 : ouverture du marché pour les services internationaux de passagers avec cabotage. Reprend la première partie de l'option 1 à la différence que les entreprises de chemin de fer peuvent transporter des passagers entre les gares desservies par le service international dans un État membre. Les liaisons couvertes par un contrat de service public national ou international sont incluses. Une entreprise de chemin de fer n'est pas autorisée à exploiter des services au sein d'un État membre uniquement. Un exemple pourrait être le service international entre Bruxelles et Cologne, qui permet de transporter des passagers entre la Belgique et l'Allemagne, ainsi qu'en Belgique ou en Allemagne, que le transport de passagers de et vers les destinations soit couvert ou non par des accords de service public.

1.4- Option 4 : ouverture du marché pour les services internationaux et nationaux de passagers. L'entreprise de chemin de fer pourra accéder au réseau des États membres et l'exploiter, que les frontières soient franchies ou non. Les liaisons couvertes par un contrat de service public national ou international sont exclues.

1.5- Option 5 : ouverture du marché pour les services internationaux et nationaux de passagers. L'entreprise de chemin de fer pourra accéder au réseau des États membres et l'exploiter, que les frontières soient franchies ou non. Les liaisons couvertes par un contrat de service public national ou international sont incluses. Cela représente l'option d'ouverture complète du marché.

1.6- Option 6 : statu quo : aucun changement au cadre réglementaire actuel.

Pour chacune des 6 options, le cadre réglementaire existant concernant l'octroi d'autorisation, la sécurité, les certificats, les licences et l'interopérabilité restera entièrement applicable. Cela signifie que les entreprises de chemin de fer doivent être détentrices d'une licence européenne ainsi que d'un certificat de sécurité leur permettant d'exploiter des services avec le matériel roulant qu'ils possèdent ou louent et le personnel qu'ils emploient. L'entreprise de chemin de fer doit également obtenir l'autorisation pour exploiter ces services.

Plusieurs instruments politiques ont été envisagés pour la mise en oeuvre des options mentionnées ci-dessus:

1- un règlement du Parlement européen et du Conseil, contenant des dispositions prévoyant la mise en oeuvre de n'importe laquelle des cinq premières options mentionnées ci-dessus. Son principal inconvénient est qu'il exige une autre modification du cadre juridique déjà existant, notamment la Directive modifiée 91/440/CEE ;

2- modification de la Directive 91/440/CEE : la présente directive définit déjà les conditions-cadres pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire dans les États membres. L'exigence principale pour la mise en oeuvre de la deuxième option mentionnée ci-dessus est une légère modification de ces conditions-cadres, tout en maintenant le cadre institutionnel mis en place par l'acquis ferroviaire ;

3- autorégulation par le secteur du chemin de fer lui-même. L'accès au marché dans le secteur des chemins de fer comme dans tout autre secteur de réseau a toujours été réglementé par le législateur; La Communauté des Chemins de Fer Européens (CER) a reconnu que cela devait être une décision politique.

CONCLUSIONS : l'instrument le plus logique et approprié pour mettre en oeuvre n'importe laquelle des options 1 à 5 est la modification de la Directive 91/440/CEE, puisqu'elle a été utilisée pour tous les autres segments du marché ferroviaire.

L'analyse d'impact approfondie a consisté en un exercice de modélisation et d'analyse. Pour l'exercice de modélisation, un scénario de référence a été défini, permettant d'évaluer les effets des différents scénarios d'ouverture du marché en 2020, en partant du fait que la mise en oeuvre des mesures incluses dans la proposition de directive sera effectuée en 2010.

Les principales conclusions peuvent être résumées de la manière suivante : le scénario proposé d'ouverture du marché, libre accès pour les entreprises de chemin de fer au réseau des États membres afin de fournir des services internationaux, y compris le cabotage, sera bénéficiaire ; la possibilité d'envisager des mesures d'ouverture du marché - particulièrement pour une industrie aussi complexe, diverse, et influencée politiquement que les Chemins de fer européens – doit reposer sur des jugements qualitatifs plutôt que sur des prévisions fermes d'impacts quantitatifs (en effet, l'un des principaux bénéfices de la concurrence est l'induction de nouveaux comportements et de produits dans une industrie, que les responsables politiques ne peuvent pas prévoir avec précision); le changement clé introduit par une

nouvelle Directive (modifiée) serait de permettre à toutes les entreprises de chemin de fer dûment autorisées (et non pas seulement à des groupements internationaux, comme avec la Directive 91/440/CEE) d'exploiter des services internationaux de trains de passagers n'importe où dans la Communauté ; pour la majorité des services internationaux de passagers en Europe, le cabotage est essentiel pour soutenir un service ferroviaire commercialement viable ; les résultats indicatifs de l'analyse d'impact confirment que l'ouverture du marché peut mener à des changements significatifs dans les niveaux de service et de prix, avec des impacts sur les aides d'État et l'investissement ; il reste impossible de prévoir avec précision les effets de l'ouverture des marchés domestiques tant que l'interprétation de l'acquis de l'UE sur les marchés des services publics reste le sujet d'un débat juridique et politique : la clarté dans ce secteur doit être atteinte avant que davantage d'ouverture de marché ne soit mise en oeuvre : ouvrir le marché du rail domestique dans un environnement incertain pourrait être plus préjudiciable que le prolongement du *statu quo* ; la mise en oeuvre de la disposition législative supplémentaire afin d'assurer l'accès ouvert pour le matériel roulant serait inutile : le marché devrait être autorisé à s'adapter, et le règlement existant de concurrence devrait agir pour empêcher des abus de conduite dans cet environnement du marché en mutation.

2- SUIVI : la présente proposition de Directive contient une disposition requérant que la Commission soumette un rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en oeuvre de la présente Directive le 31 décembre 2012 au plus tard, deux ans après l'échéance pour la mise en oeuvre de ses dispositions. Dans le cadre du système de contrôle du marché ferroviaire, il est prévu de continuer de contrôler tous les aspects pertinents de ce marché, ce qui comprend, évidemment, le marché du transport de passagers.