



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Quatre-vingtième session**

Genève, 20-23 février 2018

Point 5 e) de l'ordre du jour provisoire

Questions stratégiques à caractère modal et thématique :**Transport ferroviaire****La réforme des chemins de fer dans la région
de la Commission économique pour l'Europe****Note du secrétariat****I. Introduction**

1. À sa soixante et onzième session, le Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) a accueilli, dans le cadre de ses travaux en cours, un atelier sur le thème de la réforme des chemins de fer dans la région de la CEE, auquel ont participé des représentants des États membres, d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'entités du secteur privé. Le présent document résume le compte rendu de cet atelier, dont le texte complet sera disponible au cours du premier semestre 2008.

II. Historique de la réforme des chemins de fer

2. Le présent document décrit succinctement l'évolution de la législation concernant les chemins de fer, dans les États membres de l'Union européenne, dans les trois principaux domaines suivants : séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services ; ouverture du marché et libéralisation des services ferroviaires ; promotion de l'interopérabilité et harmonisation technique afin de favoriser la création d'un système ferroviaire intégré dans l'optique d'instaurer un espace ferroviaire unique européen. Cette démarche repose sur l'idée selon laquelle plus les secteurs sont soumis à une forte concurrence, plus ils sont efficaces et soucieux des demandes de leur clientèle.

3. Pendant les premières phases de la réforme, le secteur ferroviaire s'est révélé plus réticent que d'autres modes de transport à prendre le chemin de la libéralisation. La directive 91/440/CEE, première mesure d'importance de la Commission européenne à l'égard du secteur ferroviaire, a été suivie de peu d'effets, comme en atteste le nombre réduit de nouveaux exploitants et de services à être entrés sur le marché. Au cours des années suivantes, les quatre « paquets ferroviaires » réglementaires, approuvés respectivement en 2001, 2004, 2007 et 2016, ont eu pour objet de remédier à ce manque de progrès. Ils regroupaient et actualisaient les directives précédentes, tout en facilitant le développement du marché.



4. Le quatrième paquet ferroviaire, qui comprend un « pilier technique » englobant les questions de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité, et un « pilier marché » qui concerne l'administration des chemins de fer et l'ouverture du marché du transport de voyageurs, a été proposé par la Commission européenne en 2013. Il visait initialement à éliminer tous les obstacles restants sur les plans juridique, institutionnel et technique afin de créer un espace ferroviaire unique européen.

5. Lorsqu'il a été présenté, le pilier marché comportait des mesures de grande portée destinées à permettre aux nouveaux exploitants ferroviaires d'accéder au marché. Cependant, les versions révisées des textes relatifs à ce pilier, qui ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen en 2016, comportent d'importantes modifications par rapport aux propositions initiales de la Commission, de nombreux observateurs ayant estimé que le résultat n'était pas aussi ambitieux que celles-ci. Suite à l'entrée en vigueur du pilier technique en 2016, l'Agence ferroviaire européenne a été remplacée par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, qui s'est vu confier un rôle plus important dans la délivrance des autorisations de véhicules et des certificats de sécurité.

6. En ce qui concerne les pays de la CEE non membres de l'Union européenne, il est dit que la réforme des chemins de fer repose sur différents modèles et s'effectue à des rythmes variés. On peut distinguer trois grands groupes de pays. Le premier comprend les pays d'Europe centrale et d'Europe du Nord non membres de l'Union européenne, à savoir la Norvège et la Suisse. Le deuxième comprend des pays du sud-est de l'Europe qui sont officiellement candidats à l'entrée dans l'Union européenne ou sont susceptibles d'en devenir membres. Ceux d'entre eux qui appliquent le processus de stabilisation et d'association, lequel précède l'adhésion à l'Union, élaborent leur politique structurelle dans le domaine ferroviaire conformément aux principes énoncés dans les paquets ferroviaires de la Commission européenne. Le troisième groupe de pays comprend les Républiques de l'ex-Union soviétique. Celles-ci peuvent ensuite être regroupées selon leur niveau de réforme. Le Kazakhstan et la Fédération de Russie ont accompli des progrès certains en s'inspirant d'un modèle de réformes « à la russe ». En Ouzbékistan et en Ukraine, la question des réformes fait l'objet d'un degré élevé d'attention et certains instruments juridiques sont adoptés à cet effet, bien que les mesures concrètes semblent modérées. L'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, le Kirghizistan, la République de Moldova, le Tadjikistan et le Turkménistan n'ont pas encore prévu de réformes.

III. Mise en œuvre de la réforme des chemins de fer

7. Le compte rendu traite en premier lieu de la transposition de la législation de l'Union européenne et de la mise en œuvre des dispositions législatives. La plupart des instruments juridiques de l'Union européenne, qui ont été adoptés sous forme de directives, doivent être mis en œuvre dans les systèmes juridiques nationaux pour être pleinement contraignants. En outre, non seulement les États membres doivent transposer les directives dans la législation nationale, mais ils doivent aussi mettre en œuvre les prescriptions. En 2015, la plupart des États membres n'ont pas transposé une proportion importante de l'ensemble, ou l'on fait de façon incorrecte. Cela a contrarié la réalisation des objectifs qui sous-tendent la réforme des chemins de fer de l'Union européenne, tout en ouvrant la voie à des disparités entre les dispositifs mis en place et les dispositions adoptées par ses différents États membres. L'ère des changements structurels dans le secteur ferroviaire de l'Union européenne devrait se conclure par l'adoption du quatrième paquet ferroviaire, et dans les années à venir l'accent sera mis sur la mise en œuvre de la législation existante.

8. Le rôle des organismes de réglementation du transport ferroviaire est le deuxième point abordé dans le compte rendu. Cette section présente les différentes structures données par les États membres de l'Union à leurs organismes de réglementation respectifs, ainsi que le type d'autorité qu'ils leur ont conférée. Elle décrit également l'expérience spécifique d'un certain nombre de pays non membres de l'Union européenne pour ce qui est de l'évolution du rôle des ministères des transports ferroviaires et en matière de création d'organismes de réglementation. La mise en place, par l'Italie, d'un organisme de réglementation indépendant et multimodal est un exemple de bonne pratique.

9. Il est ensuite question, dans le compte rendu, de la mise en œuvre des prescriptions relatives à la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services chez l'exploitant titulaire. Cette section présente les différents modes de séparation choisis par les pays de la CEE, qui vont de l'intégration verticale complète à la séparation institutionnelle totale, en passant par la séparation organisationnelle (modèle de la « société de holding »). Il apparaît que l'entreprise publique reste le modèle dominant dans le secteur ferroviaire, malgré la transposition officielle de la réglementation relative à la séparation.

10. Le compte rendu présente succinctement l'expérience concrète d'un certain nombre de pays de la CEE en matière de séparation. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, où l'on a dans un premier temps mis en place une séparation totale sur le plan institutionnel et sur le plan de la propriété, il a été proposé de revenir à l'intégration verticale entre l'exploitation et la gestion des infrastructures, en scindant le gestionnaire d'infrastructures national en entités régionales et en mettant en adéquation l'exploitation du réseau et celle des trains en fixant des objectifs communs aux gestionnaires d'infrastructures et aux exploitants ferroviaires à l'échelle des itinéraires. L'expérience du Royaume-Uni suggère qu'il doit être pleinement tenu compte, lors de futures initiatives de réforme des chemins de fer de la région de la CEE pour lesquelles une séparation verticale serait envisagée, de l'importance de la coordination entre la gestion des infrastructures et l'exploitation ferroviaire.

11. La section suivante traite de la mise en œuvre des prescriptions relatives à l'ouverture du marché. Il y est question des modèles concrets expérimentés par des pays de la CEE en matière d'accès aux marchés et plus particulièrement du modèle d'attribution de concessions de sous-réseaux par appel d'offres (mise en concurrence pour le marché) et du modèle du libre accès (concurrence sur le marché). Le compte rendu décrit dans leurs grandes lignes les dispositifs mis en place par un certain nombre de pays de la CEE en vue de l'accès au marché.

12. Il apparaît que dans l'Union européenne, la concurrence reste dans les faits très limitée sur le marché du transport de voyageurs. L'attribution des marchés n'est soumise à des appels d'offres publics que dans 11 États membres de l'Union européenne, et les résultats sont mitigés. Même lorsqu'il y a appel d'offres public, il est souvent nécessaire de procéder à une attribution directe en raison de l'absence de participation d'exploitants non historiques, parce que ces derniers sont découragés par l'existence, dans la pratique, d'obstacles à l'entrée. Le secteur ferroviaire est ouvert à la concurrence dans 15 États membres de l'Union européenne, mais il n'y a de concurrence effective que dans six d'entre eux. Il est également question de l'expérience vécue par les nouveaux venus sur les marchés des marchandises et des voyageurs. À cet égard, le secteur ferroviaire reste fortement concentré et se distingue par le nombre réduit des nouveaux venus et le fait que les exploitants historiques conservent une part importante des marchés.

13. La section suivante traite de la mise en œuvre des prescriptions relatives à l'interopérabilité et à l'harmonisation technique. Il y est question du rôle de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et de l'état d'avancement de l'adoption et de la mise en œuvre des spécifications techniques d'interopérabilité (STI). L'interopérabilité ne sera pleinement effective que lorsque tous les aspects techniques pertinents auront été harmonisés au moyen de STI, toutes les règles techniques nationales concernant des éléments harmonisés par des STI auront été supprimées et l'ensemble des actifs matériels et des procédures seront conformes aux exigences des STI. La suppression des règles techniques nationales est un objectif à long terme et de nombreuses exceptions subsistent.

14. Il est ensuite question, dans le compte rendu, des effets de la réforme sur l'efficacité des chemins de fer, s'agissant en particulier des mesures relatives au coût et à l'efficacité, des prix, de la satisfaction des clients et de la qualité des services. Les données disponibles émanant de pays ayant instauré des procédures d'appels d'offres pour l'octroi de contrats de service public laissent supposer que des économies de coûts d'exploitation sont possibles. Les données sur les effets de l'ouverture à la concurrence étant à ce jour limitées, le tableau est mitigé.

15. En ce qui concerne la part modale du transport ferroviaire, cette section donne à penser que les réformes de la réglementation dans l'Union européenne ont peut-être contribué à stabiliser la part modale du transport ferroviaire de voyageurs, voire favorisé de légères améliorations. Si les indices montrant que la réforme des chemins de fer proprement dite n'a pas entraîné une croissance soutenue de la part de marché du transport ferroviaire, qu'il s'agisse du fret ou du transport de voyageurs, il est également vrai que pour de nombreux marchés la réforme est trop récente pour que des changements à long terme se dessinent. Il convient de ne pas ignorer les cas dans lesquels cette réforme a été positive, qui laissent espérer une progression du secteur à long terme, notamment en matière de réduction des coûts, d'amélioration de la compétitivité et d'augmentation de la part de marché.

IV. Conclusions

16. Le compte rendu montre que la réforme des chemins de fer dans la région de la CEE a pris des formes diverses, qu'il s'agisse de la structure institutionnelle, des acteurs du marché ou du développement du secteur. Si chacun des modèles adoptés a très bien réussi dans certains domaines et moins dans d'autres, ces niveaux de réussite ne correspondent cependant pas à ceux de démarches réformatrices similaires. Il est donc clair qu'il n'existe ni modèle type pour la réforme des chemins de fer, ni solution toute faite applicable dans la région de la CEE, et que chaque pays doit faire en sorte que le modèle qu'il adopte cadre avec son environnement et ses besoins, tout en veillant à ce que la situation financière du secteur soit suffisamment solide pour une réforme réussie et pour que le transport ferroviaire devienne plus compétitif.
