



Verband öffentlicher Verkehr  
Union des transports publics  
Unione dei trasporti pubblici

*UTP\_Ecrits\_01*

# ***La politique ferroviaire de l'Union européenne et ses répercussions sur la Suisse***

***Aperçu et analyse***

Dählhölzliweg 12  
CH-3000 Berne 6  
[www.voev.ch](http://www.voev.ch) / [www.utp.ch](http://www.utp.ch)

[info@voev.ch](mailto:info@voev.ch) / [info@utp.ch](mailto:info@utp.ch)  
Tél + 41 31 359 23 23  
Fax + 41 31 359 23 10

© Union des transports publics  
Berne, octobre 2003

UTP\_Ecrits\_01

Tirage : 400 allemand, 150 français

Emolument de protection CHF 10.–

# Sommaire

<b>A.</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
	<b>I. Situation de départ dans l'Union européenne</b> .....	<b>3</b>
	<b>II. L'accès de la Suisse au marché intérieur de l'UE</b> .....	<b>6</b>
	<b>III. Structure</b> .....	<b>8</b>
<b>B.</b>	<b>La politique des transports de l'Union européenne</b> .....	<b>9</b>
	<b>I. Actes législatifs publiés jusqu'à présent:</b>	
	<b>directives et ordonnances</b> .....	<b>9</b>
	1. Premier Paquet Rail .....	9
	2. Les directives d'interopérabilité .....	10
	3. Les appels d'offres de prestations de transport .....	11
	<b>II. Développements ultérieurs</b> .....	<b>13</b>
	1. Deuxième Paquet Rail .....	13
	2. Troisième Paquet Rail / «Chantiers» .....	14
	<b>III. Le Parlement européen et les ministres des transports</b> .....	<b>15</b>
	<b>IV. La problématique de la mise en pratique</b> .....	<b>16</b>
	<b>V. Les conséquences de la politique des transports de l'UE</b>	
	<b>sur la CH</b> .....	<b>16</b>
	1. Premier Paquet Rail .....	16
	2. Les directives d'interopérabilité .....	17
	3. Les appels d'offres de prestations de transport .....	18
	4. Deuxième Paquet Rail .....	19
	5. Troisième Paquet Rail .....	19
	<b>VI. Défis</b> .....	<b>19</b>
<b>C.</b>	<b>Abréviations importantes</b> .....	<b>20</b>



# **A. Introduction**

## **I. Situation de départ dans l'Union européenne<sup>1</sup>**

La création et la réalisation d'un marché intérieur représente l'un des piliers fondamentaux de l'Union européenne<sup>2</sup> (UE). Le fonctionnement du marché intérieur en tant qu'espace sans frontières dans lequel est assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des prestations et des capitaux nécessite impérativement un système de transports efficace.

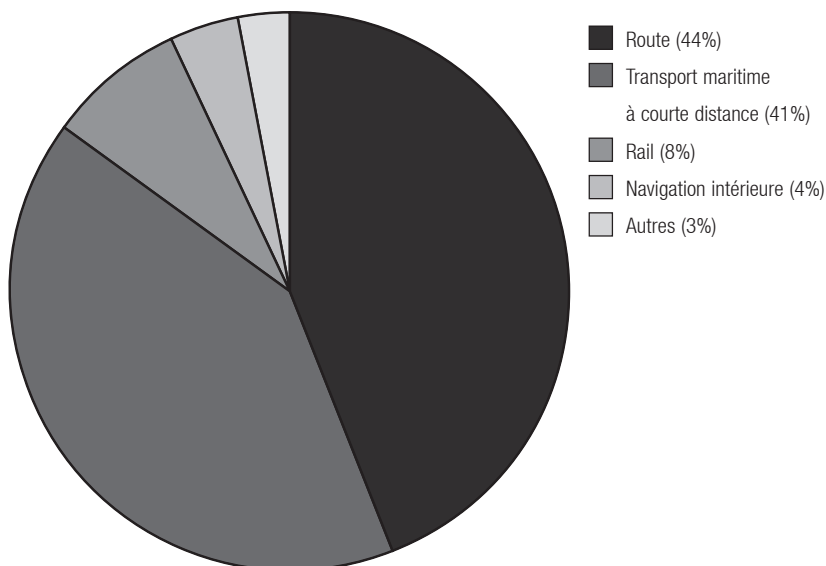
L'UE est passée durant longtemps à côté de la réalisation de la politique des transports prévue dans le Traité sur l'union européenne (TUE). Elle s'est concentrée sur les transports nationaux et n'a pas pris en considération le fait que la croissance des transports transfrontaliers était deux fois plus importante que la croissance des transports nationaux. A cela s'ajoute que l'isolement et la sclérose de ces derniers a été ignorée ou sous-estimée. Un service global et satisfaisant n'a pas pu être offert au client. Ce déficit était – et est encore – particulièrement marqué dans le trafic marchandises sur rail. En effet, ce type de transport souffre particulièrement du manque d'offres transfrontalières sous la responsabilité d'un seul exploitant.

<sup>1</sup> On trouve sur le site Internet de l'Union européenne ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) des résumés, des commentaires, etc, sur la politique des transports. Tous les actes législatifs, contrats etc. peuvent être téléchargés.

<sup>2</sup> L'Union européenne actuelle est construite sur de nombreux contrats de base et leurs développements. Au début du processus, on retrouve la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) dont le traité a expiré en 2002 et qui a été remplacée par la Communauté économique européenne et la Communauté européenne pour l'énergie atomique (EURATOM). Les institutions nées des 3 accords sont réunies en 1967 selon le «contrat CE» du 8 avril 1965. Un saut quantitatif a été réalisé lors de la signature du Traité sur l'Union européenne (TUE) le 7 février 1992 à Maastricht. Le marché commun a été enrichi par une collaboration dans les domaines de la politique extérieure, de la sécurité ainsi que de la politique intérieure et de la justice. Le TUE constitua le tremplin pour d'autres réformes. Le 2 octobre 1997 le TUE a été considérablement modifié dans le cadre du Traité d'Amsterdam. Les modifications essentielles concernent le transfert du domaine de l'asile et de l'immigration dans le Traité sur l'union européenne (TUE), l'intégration des accords de Schengen dans la structure du traité, ainsi que des améliorations institutionnelles. Il n'a pas cependant pas été possible de préparer le système à l'élargissement prochain de l'union. Ces adaptations ont été entreprises seulement dans l'Accord de Nice du 26 février 2001. C'est déjà trois ans auparavant – en 1998 – que la phase définitive de la communauté économique et monétaire – qui a fixé de manière immuable les cours des monnaies impliquées vis-à-vis de l'Euro – est entrée en vigueur. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'Euro et le cent sont devenus les moyens de paiement.

En 1992, la Commission européenne a publié le «Premier Livre Blanc» sur le «développement futur d'une politique des transports commune», dont le fil conducteur était une ouverture générale des marchés des transports routiers, ferroviaires et aériens. La mise en pratique de la stratégie a pourtant conduit à une réduction des coûts pour l'utilisateur et à une augmentation de la qualité des prestations<sup>3</sup>. On était encore très éloigné d'une concurrence à proprement parler<sup>4</sup>. La concurrence au sein même du transport par rail a échoué suite à de nombreuses différences techniques et de sécurité, alors que la concurrence entre les transporteurs a conduit, faute d'harmonisation suffisante des prescriptions sociales et de la prise en compte insuffisante des coûts externes à des distorsions massives de la concurrence. La route a ainsi pu maintenir sa croissance au-dessus de la norme.

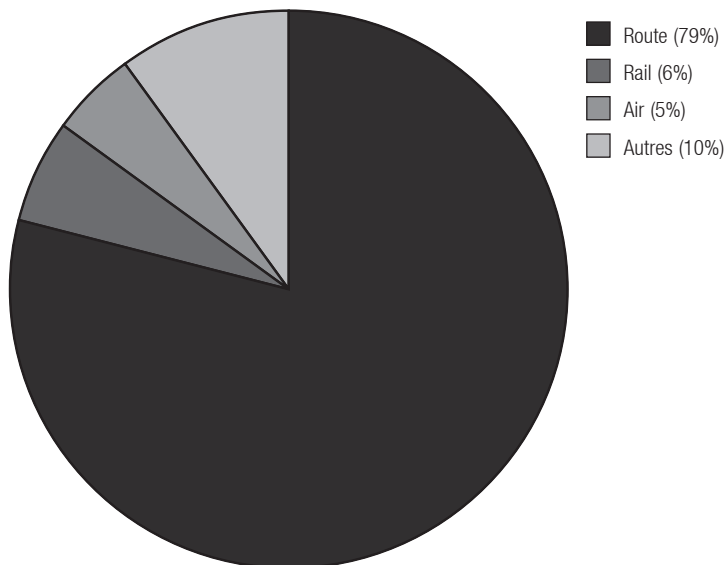
Dans le domaine du trafic marchandises, le modalsplit de l'UE se présente ainsi :



<sup>3</sup> Par exemple, la libéralisation a amené en Suède des économies des coûts de l'ordre de 27%. Ces économies ont été entièrement reversées à l'Etat. Pas un franc n'a été prévu à titre de réserve pour l'entretien et les investissements. L'Etat du matériel roulant et de l'infrastructure sont aujourd'hui affligeants, ce qui a pour conséquence une baisse de la qualité.

<sup>4</sup> Dans la politique des transports, «concurrence» signifie «concurrence contrôlée» sur les appels d'offres ou concurrence libre par l'octroi d'un accès libre au réseau.

Le pourcentage de la route dans le trafic voyageurs est encore plus marqué :



Selon toutes les prévisions, le trafic continuera à croître au sein de l'UE. Ainsi le parc des voitures privées croît annuellement de trois millions. L'adhésion de dix nouveaux états membres dans l'UE dans le cadre de l'élargissement à l'est provoquera une poussée supplémentaire de la croissance : la surcharge chronique de l'infrastructure qui existe déjà augmentera toujours davantage<sup>5</sup>. La congestion des voies de transport provoque des coûts économiques importants<sup>6</sup>, une charge supplémentaire de l'environnement et un préjudice pour la santé des citoyens. Le trafic exige aussi des sacrifices importants en vie humaines<sup>7</sup>.

Par conséquent, le but principal de l'UE est de créer un rapport équilibré entre les différents moyens de transport. Elle accorde au trafic ferroviaire, particulièrement au trafic marchandises une importance stratégique.

<sup>5</sup> 16'000 kilomètres du réseau ferroviaire, soit le 20% du réseau entier sont considérés comme des goulets d'étranglement. Au sein de l'UE, le chaos menace principalement dans les agglomérations.

<sup>6</sup> Les coûts externes de la surcharge du trafic routier se montent à environ 0,5% du PIB de la communauté.

<sup>7</sup> Le rail est avec le bus le moyen de transport le plus sûr. L'UE se base sur les chiffres suivants : décès par 100 mio d'heures de transport : moto 500 ; vélo 90 ; voiture privée 30 ; avion 36.8 ; bus et rail : chacun 2.

## **II. L'accès de la Suisse au marché intérieur de l'UE**

La Suisse n'est pas membre de l'UE. Elle ne peut par conséquent pas profiter directement des avantages du marché intérieur de l'UE<sup>8</sup>. Le 6 décembre 1992, la tentative d'approfondir les relations économiques avec l'UE par le biais de l'Espace Économique Européen (EEE) a échoué. Le non à l'EEE a ouvert à la Suisse la voie des accords bilatéraux. Les négociations correspondantes entre la Suisse et l'UE ont été formellement entamées fin 1994. Elles concernaient sept dossiers: les transports des personnes, les transports terrestres, aériens, les entraves techniques au commerce, les marchés publics, la recherche et l'agriculture.

Dans le domaine des transports, les négociations ont abouti à l'Accord sur les transports de marchandises et de voyageurs par rail et par route (Accord sur les transports terrestres, ATT). L'ATT<sup>9</sup> a pour objectif une politique des transports terrestres qui soutient une mobilité et une protection de l'environnement durables, ainsi qu'un flux du trafic efficace grâce au libre choix d'un moyen de transport approprié. La Suisse a mis au premier plan la reconnaissance par l'UE du concept de trafic marchandises par rail à travers les Alpes et les instruments fiscaux qui y sont liés (RPLP). Cet objectif a été atteint par l'ATT. En contrepartie, les limites de poids des camions en vigueur en Suisse ont été successivement augmentées. L'accord règle l'ouverture réciproque, par étapes, des marchés routiers et ferroviaires pour les voyageurs et les marchandises. Les entreprises suisses ont ainsi des conditions d'accès au marché européen semblables à celles d'entreprises des pays membres de l'UE (et inversement).

La Suisse ne profite de l'accès au marché de l'UE que pour autant qu'elle soit disposée à adopter l'acquis de l'UE. A cela s'ajoute que le droit européen doit être intégré dans l'ATT sans quoi il est légalement sans effets face à l'UE. Trois directives sont actuellement intégrées dans l'ATT. Il s'agit des prescriptions du Premier Paquet Rail sans le Paquet Infrastructure<sup>10</sup>. La Suisse a donc un wagon de retard par rapport à l'UE. Cet état de fait peut, d'une part, être imputé à la dynamique de la législation de l'UE alors que, d'autre part, même une organisation contractuelle des droits et devoirs respectifs – c'est-à-dire la voie des bilatérales – ne peut l'empêcher.

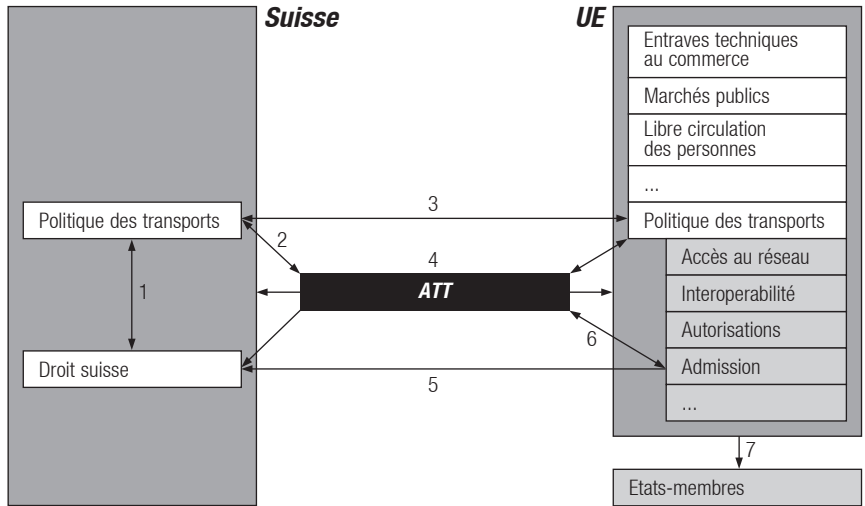
<sup>8</sup> Plus de 60 pour-cent de nos exportations sont destinées à l'UE. Inversement plus de 80 pour-cent de nos importations proviennent de l'espace européen. Des transports transfrontaliers qui fonctionnent sont donc vitaux pour l'économie suisse.

<sup>9</sup> L'ATT n'est pas valable pour les entreprises ferroviaires dont l'exploitation est limitée au trafic urbain, d'agglomération et régional.

<sup>10</sup> directive 91/440/CEE, directive 95/18/CE et directive 91/19/CE. Voir plus loin B.I.1.



Le fonctionnement de l'ATT et les influences réciproques entre la Suisse et l'UE peuvent être représentées graphiquement de la manière suivante :



Ce graphique, complexe au premier abord, montre que l'ATT occupe une position charnière importante. L'accord joue un rôle essentiel dans l'harmonisation et l'adaptation de la politique des transports entre l'UE et la Suisse. Du reste, les remarques ci-après sur les dépendances et les influences permettront une meilleure compréhension du graphique :

- 1 La modification du droit suisse peut s'effectuer dans le sens d'une solution autonome comme conséquence d'un engagement de droit international et dans la perspective de la conclusion d'un engagement de droit international ultérieur ou comme harmonisation volontaire.
- 2/3 L'ATT vise, entre autres, l'harmonisation de la politique des transports entre les partenaires. L'harmonisation se fait d'une part formellement par l'ATT (2), d'autre part de manière informelle par l'adoption volontaire d'une solution d'un autre Etat, jugée bonne (3).
- 4 L'ATT implique de la part des partenaires, comme pour tout autre contrat bilatéral, des droits et des devoirs directs.
- 5 Selon l'ATT, la Suisse s'engage, au niveau du droit international, à adapter sa juridiction à celle des actes législatifs contenus dans l'annexe de l'accord avec l'UE. L'ATT ne provoque ni une validité automatique du droit de l'UE et n'engage pas à une mise en pratique du droit européen plus approfondie que celle qui est ancrée dans l'ATT. La politique des transports est cependant très dynamique et doit être constamment adaptée aux nouveaux développements et aux nouvelles conditions. Ceci contraint la Suisse à «participer» aux développements juridiques de l'UE. Dans le cas contraire, les entreprises suisses ne peuvent profiter du marché européen comme les entreprises de l'UE, ce qui nuirait à leur compétitivité.
- 6 Si la Suisse veut les intégrer, les modifications du droit de l'UE conduisent à des modifications de l'ATT et de la législation suisse.
- 7 Les états membres de l'UE doivent intégrer les directives dans leur propre législation. Les ordonnances entrent, par contre, directement en vigueur.

### **III. Structure**

La présentation de toutes les mesures de la politique des transports de l'UE dépasse le cadre de la présente contribution. Nous nous restreindrons dans ce qui suit au domaine ferroviaire sans présenter les mesures d'accompagnement. Dans un premier temps, les mesures prises jusqu'à présent par l'UE seront présentées dans leur déroulement chronologique (Chiffre I). Cette partie doit familiariser avec les termes de la politique des transports de l'UE. Puis nous apporterons la lumière sur les mesures futures (Chiffre II et III) en prenant en considération la problématique de la mise en pratique (Chiffre IV). Ces explications donneront un aperçu de la manière de procéder de l'UE. Nous esquisserons ensuite les effets de la politique des transports de l'UE sur la politique suisse des transports (Chiffre V). Pour terminer nous nous pencherons brièvement sur les défis de l'avenir (Chiffre VI).

## ***B. La politique des transports de l'Union européenne***

### ***I. Les décrets publiés jusqu'à présent: directives et ordonnances<sup>11</sup>***

#### ***1. Premier Paquet Rail***

En 1991 l'UE a publié le Premier Paquet Rail. Celui-ci est constitué principalement des directives suivantes : la directive 91/440/CEE sur le développement des chemins de fer communautaires<sup>12</sup>, qui a été par la suite complétée par la directive 95/18/CE sur les licences des entreprises ferroviaires<sup>13</sup> et la directive 95/19/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure<sup>14</sup> (n'est plus en vigueur).

Ces directives ont été développées plus avant par ce qu'on appelle le «Paquet Infrastructure»<sup>15</sup>. Il s'agit de la directive 2001/12/CE<sup>16</sup> qui modifie la directive 91/440/CEE, de la directive 2001/13/CE<sup>17</sup> qui modifie la directive 95/18/CE et la directive 2001/14/CE<sup>18</sup> concernant la répartition des capacités, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (remplace la directive 95/19/CE).

<sup>11</sup> Le système juridique de l'UE est basé sur les trois accords de fondation de la CE (CECA [jusqu'à mi 2002], CEE et EURATOM) qui constitue ce qu'on appelle le droit communautaire primaire, alors que les décrets juridiques conclus sur la base de ces accords sont considérés comme droit communautaire dérivé. Ce dernier se subdivise en directives, ordonnances et décisions. Les ordonnances et les décisions ont une validité générale, sont, dans toutes leurs parties, contraignantes et directement/immédiatement valables dans tous les Etats-membres. Elles sont prioritaires par rapport au droit national. La directive n'est contraignante pour un Etat-membre que par rapport au but à atteindre. Le choix de la forme et des moyens pour atteindre les buts décidés au niveau de la communauté sont laissés aux Etats. Autrement dit, les directives nécessitent une intégration dans le droit national.

<sup>12</sup> JO Nr. L 237 du 24.8.1991, S.25

<sup>13</sup> JO Nr. L 143 du 27.6.1995, S. 70

<sup>14</sup> JO Nr. L 143 du 27.6.1995, S. 75

<sup>15</sup> Le Premier Paquet Rail est désigné en partie dans son ensemble par le terme de «Paquet Infrastructure».

<sup>16</sup> JO Nr. L 75 du 15.3.2001, S. 1

<sup>17</sup> JO Nr. L 75 du 15.3.2001, S. 26

<sup>18</sup> JO Nr. L 75 du 15.3.2001, S. 29

Ces directives ont les contenus suivants:

- la séparation comptable entre l'exploitation des infrastructures et l'exécution de prestations de transport
- l'indépendance de la gestion des entreprises ferroviaires et de leur assainissement financier ainsi qu'
- un cadre commun pour l'accès à l'infrastructure ferroviaire, la certification en matière de sécurité, la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et sa tarification.

Les rôles des différents acteurs sont clairement définis : les entreprises ferroviaires sont responsables des prestations de transport, les exploitants indépendants de l'infrastructure garantissent un accès égal aux installations d'infrastructure, alors que les organes de contrôle et de surveillance arrangent et règlent les conflits. De plus, les directives établissent les règles du jeu entre les différents acteurs (répartition des capacités d'infrastructure, ordre des priorités d'accès au réseau, fixation du prix des sillons, accès aux installations de service les plus importantes comme l'approvisionnement en énergie, système d'encouragement à l'augmentation de l'efficacité et du potentiel de performance de l'infrastructure).

De plus, les directives ont ouvert le marché au trafic international marchandises à partir du 15 mars 2003 sur les voies ferrées du réseau transeuropéen de transport marchandises (50'000 kilomètres) et l'ouvriront à partir de 2008 à l'ensemble du réseau ferroviaire (150000 kilomètres). Une ouverture plus large a déjà eu lieu pour les différents groupements internationaux (trafic marchandises et voyageurs) d'entreprises ferroviaires et pour des entreprises ferroviaires dans le domaine du trafic marchandises combiné.

## **2. Les directives d'interopérabilité**

Afin que la concurrence sur rail ne soit pas annihilée par des «entraves techniques au commerce», l'UE a publié la directive d'interopérabilité 96/48/CE<sup>19</sup> pour le système transeuropéen à grande vitesse (RGV) et la directive 2001/16/CE<sup>20</sup> pour le système ferroviaire conventionnel. Celles-ci rendent possibles l'exploitation commerciale ferroviaire sur le réseau transeuropéen (RT) par la cohérence entre l'infrastructure et celle

<sup>19</sup> JO Nr. L 235 du 17.9.1996, S. 6

<sup>20</sup> JO Nr. L 100 du 20.4.2001, S. 1

du matériel roulant d'une part, et d'autre part par une interconnexion efficace des systèmes d'information et de communication.

Les directives définissent l'interopérabilité, les systèmes, les sous-systèmes et les composantes d'interopérabilité. De plus, elles déterminent les exigences aux systèmes et aux composantes, décrivent les «spécifications techniques d'interopérabilité» (STI) et prévoient un organe commun pour le STI, ainsi que la création d'organes notifiés.

### **3. Les appels d'offres de prestations de transport**

Jusqu'à présent, les autorités à l'intérieur de l'UE n'avaient pas l'obligation d'effectuer des appels d'offres pour les prestations de transport. La concurrence (au niveau des appels d'offres) n'existe donc pas. Pour éviter des distorsions de la concurrence le règlement 1191/69 CE<sup>21</sup> prévoit quand même que les obligations (exploitation, transport et tarif) pour les entreprises de transport ne doivent être imposées que dans la mesure où elles sont indispensables pour garantir des services de transport suffisants. Le règlement détermine aussi les mécanismes de compensation des désavantages économiques qui résultent des telles obligations pour les entreprises.

Par une modification du règlement CE 1191/69, la commission de l'UE veut introduire une concurrence contrôlée pour les prestations de transport. Selon cette modification les prestations de transport doivent toujours faire l'objet d'un appel d'offres pour autant qu'une aide financière des pouvoirs publics soit accordée ou qu'un droit exclusif (concession) soit attribué. La proposition de la commission de l'UE est controversée. Le pomme de discorde concerne la question de savoir sous quelles conditions la production propre est encore possible pour les transporteurs.

La commission de l'UE et le Conseil des ministres ont voulu attendre le verdict de la Cour de justice des communautés européennes (CdJCE) dans l'affaire Altmark pour l'étape suivante. Celui-ci est tombé le 24 juillet 2003 (appelé «jugement de Magdeburg»). La cour a reconnu que des subventions étatiques à des entreprises de transport qui fournissent des prestations de service public<sup>22</sup> dans le domaine du trafic voyageurs de proximité ne représentent pas nécessairement des aides interdites au sens de l'art. 92 TCE. Selon la CdJCE, une mesure étatique accordée en compensation d'une prestation effectuée par une entreprise de transports publics pour

<sup>21</sup> JO Nr. L 156 du 18.06.1969 S. 1

<sup>22</sup> On utilise en Allemagne le terme de «service public de base» et «d'obligation de service public».

exécuter des obligations de service public ne représente pas, déjà rien qu'au niveau de la terminologie, une aide. Selon la cour, ceci n'est seulement valable que si les 4 conditions suivantes sont remplies : premièrement l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies, deuxièmement les paramètres sur le base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente. Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes qui y sont liées ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Et quatrièmement, quand la sélection se fait en dehors du cadre de procédure de marché public, le niveau de compensation doit être déterminé en comparaison avec une analyse des coûts qu'une entreprise de transport moyenne aurait à supporter (compte tenu des recettes et du bénéfice raisonnable tiré de l'exécution de ses obligations).<sup>23</sup>

Le verdict a été accueilli avec soulagement en Allemagne dans les cercles concernés : celui-ci ne remet pas en question le système de financement du TVCD. A l'avenir, les paiements de compensation ne devront donc pas être examinés et autorisés par les organes de l'UE. De plus, l'exécution de prestations en production propre continue à être autorisée. Dans le cas où les commanditaires attribuent les mandats directement à des tiers (et à cette catégorie appartiennent aussi les entreprises qui sont contrôlées économiquement par un commanditaire), les prescriptions de la communauté concernant la marge de manœuvre pour les paiements de compensation sont devenues étroites : premièrement les surcompensations ne sont plus autorisées et deuxièmement la prestation et sa compensation doivent se trouver dans un rapport approprié. Le verdict de la CdJCE augmente la pression pour une ouverture à la concurrence du trafic voyageurs à courte distance. En effet, la problématique des aides ne peut être évitée que par des appels d'offres de prestations de transport.

Les répercussions du jugement sur le règlement 1191/69/CEE sont actuellement encore ouvertes. La commission de l'UE tient vraisemblablement à la solution proposée jusqu'à maintenant. La balle est dans le camp du conseil des ministres. La question d'une décision avant l'ouverture de l'UE, qui donnerait une sécurité juridique exigée de tous, reste douteuse.

<sup>23</sup> Ces conditions ne sont valables que subsidiairement seulement dans les cas où le règlement 1191/69/CE n'est pas applicable.

## **II. Développement futur**

### **1. Deuxième Paquet Rail**

Malgré les efforts dans le cadre du premier Paquet Rail, la situation dans le domaine ferroviaire n'a pas pu être améliorée. Pendant que la part du rail atteignait 8% du total du trafic marchandises européen en 1998, elle s'élevait à 40% aux USA. Le 12 septembre 2001 la commission européenne a publié le Livre Blanc «La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix». S'appuyant sur celui-ci, le comité des transports du parlement européen (PE) a accepté quatre rapports au sujet du deuxième Paquet Rail. Le deuxième Paquet Rail avec le titre «Vers un espace ferroviaire européen intégré» contient cinq propositions :

- Une nouvelle directive pour le développement d'une approche de la sécurité ferroviaire commune (concerne toutes les formes du trafic ferroviaire; les Etats peuvent prévoir des exceptions pour les métros et les trams).
- Une proposition pour compléter les principes fondamentaux de l'interopérabilité (Modification de la directive 96/48/CE et 2001/16/CE concernant l'interopérabilité des réseaux européens à grande vitesse et des systèmes ferroviaires traditionnels).
- Une proposition pour la création d'une directive pour la mise en place d'un outil de pilotage efficace sous la forme de la mise en place d'une agence européenne pour la sécurité et l'interopérabilité pour le trafic ferroviaire. Celle-ci doit simplifier la mise en application de la directive sur l'interopérabilité et la directive susdite sur la sécurité.
- Une proposition pour l'extension et l'accélération de l'ouverture du marché des transports ferroviaires marchandises (ouverture complète de l'infrastructure, cabotage incl., *dès 2006*).
- Recommandation pour une adhésion de la communauté européenne à l'OTIF<sup>24</sup>.

Comme toute différence dans les prescriptions nationales peut empêcher la construction d'un espace ferroviaire uniforme, l'harmonisation des prescriptions de sécurité constitue la suite logique des mesures prises jusqu'à maintenant. Le deuxième Paquet Rail illustre clairement la manière de travailler de l'UE : elle opère selon le système du pas à pas. C'est-à-dire, qu'après chaque pas plus ou moins important elle fait halte, elle réfléchit sur l'acquis et définit de nouvelles visions, pour les mettre en application après, pas à pas. Tout cela à une vitesse vertigineuse.

<sup>24</sup> La Suisse a ratifié la nouvelle COTIF. Elle entrera probablement en vigueur début 2005. Lors de son entrée en vigueur, l'ancienne COTIF sera abrogée, également pour les pays qui n'ont pas adhéré à la nouvelle convention.

## **2. Troisième Paquet Rail / «Chantiers»**

Dans le troisième Paquet Rail, qui s'appuie également sur le Livre Blanc 2001, les points suivants sont pour l'instant résumés:

- Mesures librement consenties et complémentaires pour la création d'un système pour relever la qualité, en particulier dans le trafic marchandises (respect des délais d'enregistrement et de transport, avec réglementation des questions de responsabilité lors de retards)
- Modification de la directive 2001/14/CE en vue de l'extension du pouvoir de l'autorité de surveillance
- Établissement d'une planification pour l'introduction d'un système européen de gestion de trafic
- Modification des prescriptions concernant le transit
- Réduction des émissions de bruit pour les wagons marchandises
- Réduction des émissions toxiques des locomotives diesel
- Prise de mesures librement consenties pour la réduction des émissions de bruit du matériel roulant existant
- Ouverture successive du transport international de personnes
- Amélioration et extension des droits et de la protection juridique des passagers

Actuellement les travaux suivants sont en cours:

- Projet de directive concernant les normes de sécurité
- Proposition d'une directive concernant la sécurité dans les tunnels
- Proposition d'une directive concernant l'évaluation et la lutte contre le bruit dans l'environnement
- Proposition pour un 6<sup>e</sup> programme d'action pour l'environnement

Il s'agit de mentionner en particulier le système de navigation par satellite Galileo, ainsi que les technologies de télématique et les travaux de recherche qui y sont liés. La gestion de la circulation va occuper une place prépondérante compte tenu du développement et du financement limité de l'infrastructure.

En plus, la CE a publié plusieurs prescriptions d'accompagnement qui traitent des différents moyens de transport et de leur compétitivité. Concrètement, il est question de mettre en place des moyens pour permettre une lutte à armes égales de tous les moyens de transport. Les entreprises routières sont les plus touchées par ces mesures.



### **III. Le parlement européen et les ministres des transports**

Le rôle du parlement européen dans la politique des transports a été considérablement renforcé avec l'entrée en vigueur du contrat d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> mai 1999. Car, depuis cette date la politique des transports est soumise à la procédure de la co-décision<sup>25</sup>. Dans les faits, le parlement européen est un formidable moteur dans le processus de revalorisation du transport ferroviaire. Ainsi, le mérite du Paquet d'Infrastructure avec l'ouverture du marché des transports marchandises lui revient. Et s'il en allait selon le désir du parlement européen, le trafic voyageurs international serait déjà ouvert à la concurrence à partir de janvier 2006 et le trafic voyageurs national dès janvier 2008. Ce rythme est cependant trop élevé aux yeux des ministres des transports (et de la commission européenne). Le 28 mars 2003, les ministres se sont cependant exprimés pour une ouverture du marché accélérée. Selon le droit en vigueur, chaque entreprise ferroviaire licenciée de la communauté européenne peut transporter, depuis mars 2003, des marchandises en service international sur le réseau trans-européen. L'ouverture du réseau entier a maintenant été avancée de deux ans au 1<sup>er</sup> janvier 2006 par les ministres. *A partir de 2008*, le cabotage sera aussi possible. La libéralisation est accompagnée de mesures d'harmonisation de la technique ferroviaire, des prescriptions de sécurité ainsi que de la formation des mécaniciens de locomotives. A ce jour, les ministres ne se sont encore pas prononcés sur la libéralisation du trafic voyageurs. La commission envisage de soumettre un projet séparé de directive. En outre, elle présentera probablement, durant le 4<sup>e</sup> trimestre 2003, un projet séparé de directive concernant l'ouverture du marché du trafic voyageurs international. L'ouverture doit être réalisée en trois étapes :

- Trains de nuit et couchettes et relations saisonnières (p.ex. sports d'été et d'hiver)
- Ouverture de tous les services internationaux à l'exclusion du cabotage
- Ouverture de tous les service internationaux cabotage inclus

L'ouverture du trafic voyageurs pourrait cependant être accélérée, suite à une décision de la commission européenne dans un différend qui opposait l'organisation allemande de transport Georg (GVG) et les chemins de fer d'état italiens (FS). La GVG s'efforçait depuis 1995 de créer avec les FS un groupement international en vue d'obtenir ainsi l'accès au réseau ferroviaire italien pour le transport voyageurs<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> A l'intérieur de l'UE la commission dispose formellement d'un monopole de décision relative au moment, à la forme et à l'organisation du contenu d'une mesure législative. Il existe différentes formes concernant la collaboration du parlement européen lors de la législation : approbation d'actes d'une portée particulière, procédure de co-décision au sens strict (collaboration entre le conseil des ministres et le parlement européen avec dépendance réciproque) ainsi qu'audition facultative ou obligatoire.

<sup>26</sup> voir pour cela B.I.1.

Cependant, les FS ont refusé toute collaboration, car ils craignaient une concurrence de leur propre entreprise. La commission européenne a qualifié ce comportement d'abus de pouvoir de marché. Les FS ont été obligés de permettre à la GVG de proposer une offre de service de passagers en service international. Par cette décision, la pression pour l'ouverture du marché à des services de transport de passagers augmente considérablement au sein de la communauté européenne.

#### ***IV. Problématique de la mise en pratique***

La mise en pratique de la directive au sein des états membres de l'union européenne est en partie difficile. Ainsi, l'Allemagne et neuf autres états membres sont menacés d'une plainte devant la CdJCE pour cause de négligence dans la libéralisation du transport marchandises (Paquet Infrastructure). Selon les indications de Madame Loyola de Palacio, la commissaire des transports de l'UE, seuls la France, la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas et le Danemark ont, jusqu'à présent, annoncé la mise en pratique de la directive. Mais, pour ces pays également, il s'agit de vérifier si les prescriptions nationales correspondent aux objectifs de la directive. Les possibilités pour des discriminations cachées et efficaces sont nombreuses<sup>27</sup>. Les Paquets Rails futurs auront pour objectif de les faire disparaître.

#### ***V. Les répercussions de la politique des transports de l'UE sur la Suisse***

##### ***1. Premier Paquet Rail***

Avec la réforme des chemins de fer 1, le droit suisse a été adapté aux directives du premier Paquet Rail (sans le Paquet Infrastructure). Elles ont pu être reprises sans problèmes dans l'ATT sans nécessiter de révisions législatives. Exprimé différemment: la réforme des chemins de fer 1 est fortement marquée par la politique des transports de l'UE. L'OFT fait remarquer que l'intérêt de la Suisse réside dans l'harmonisation de sa politique des transports à celle de l'UE, en vue d'obtenir les mêmes avantages que les Etats membres de l'UE.

<sup>27</sup> Ceci est également valable en trafic national. Ainsi, la DB Netz AG (gestionnaire d'infrastructure) a, par exemple, publié deux modèles d'indemnisation différents pour l'utilisation de son infrastructure. Le tarif le plus avantageux était élaboré de telle manière que seul DB Cargo AG pouvait en tirer profit, car seule cette société disposait du volume d'affaires correspondant. La cour d'appel de Düsseldorf a constaté une infraction contre la loi contre la limitation de la concurrence et a rejeté le catalogue d'exigences de la DB Netz AG contre une troisième entreprise ferroviaire.

Les directives découlant du Paquet Infrastructure ne nécessitent que peu d'interventions<sup>28</sup> pour la Suisse. Ceci n'est cependant valable qu'à la condition que la pratique de l'attribution des sillons soit compatible avec le droit européen. Ceci n'est pas clair pour l'instant. Initialement, le Conseil fédéral voulait reprendre les directives dans l'appendice de l'ATT à la suite de la séance du comité mixte de juin 2003. L'UE a révisé récemment sa pratique: avant l'intégration de nouvelles directives dans l'annexe, celles-ci sont soumises à un processus d'évaluation (screening-processus) qui sert à vérifier la compatibilité des prescriptions suisses avec le droit européen. Une intégration a lieu seulement à partir du moment où le résultat du processus est positif. L'UE place ainsi la Suisse au niveau des pays candidats, qui doivent passer par la même procédure. Comme il est permis de supposer que la Suisse est placée derrière les pays candidats, le résultat de l'examen risque de se faire attendre.

## **2. Les directives d'interopérabilité**

Le projet désavoué de LCST s'appuyait en grande partie sur la législation européenne. La volonté du Conseil fédéral d'harmoniser ce domaine avec le droit de l'UE est manifeste<sup>29</sup>.

Les directives de l'interopérabilité s'adressent particulièrement aux fabricants de matériel roulant, aux entreprises de chemins de fer, aux gestionnaires de l'infrastructure, aux entreprises de construction et aux fournisseurs d'application télématiques. Il est bien clair que les coûts pour les examens d'admission par les organes notifiés vont très fortement augmenter. Du reste, selon les renseignements des CFF, il n'existe pas d'indications relatives aux coûts qui résulteraient de l'application de ces directives. Il s'agit d'un problème général, car une délimitation des coûts «occasionnés par l'UE» et ceux «occasionnés par la CH» est impossible. Cette affirmation est sans autre plausible, la Suisse reprenant depuis un certain temps de manière autonome, c'est-à-dire sans contrainte, les acquis de l'UE. S'il n'est pas possible de déterminer quels domaines sont réglés selon le droit suisse et lesquels par le droit européen, les répercussions financières ne peuvent pas être attribuées clairement à l'un ou l'autre des domaines.

<sup>28</sup> Concrètement il s'agit seulement de modifications au niveau de l'ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF, RS 742.122). La consultation est terminée. Les modifications entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les réserves de l'UTP concernant le système Bonus/Malus n'ont pas été prises en considération.

<sup>29</sup> Les directives d'interopérabilité ne seront pas intégrées dans l'ATT dans un délai proche. Leur mise en application nécessite en fait une modification de la LCdF que le Conseil fédéral ne peut pas entreprendre seul. Toutefois l'OCF va subir prochainement des modifications, qui reprendront matériellement des réglementations techniques administratives des directives.

Il est important de ne pas appliquer le terme d'interopérabilité uniquement à la technique. Car tous les progrès réalisés au niveau de l'harmonisation technique ne servent à rien si en Italie il est nécessaire d'avoir deux mécaniciens de locomotive au lieu d'un et si les prescriptions de formation et de repos sont différentes. En d'autres termes: aussi longtemps que le certificat de capacité professionnelle n'est pas introduit, il est possible d'isoler les marchés nationaux. Les efforts de l'UE comme ceux de la Suisse sont bien avancés dans ce domaine. En particulier, le projet d'ordonnance du DETEC concernant l'admission des conducteurs de véhicules moteurs des chemins de fer (OCVM) est orienté vers le droit de l'UE; l'ordonnance suisse entrera en vigueur avant même la directive correspondante<sup>30</sup>.

### **3. *L'appel d'offres pour des prestations de transport***

Les conséquences pour la Suisse ne peuvent pas être évaluées pour le moment. Elle dépendront de la forme définitive du règlement 1191/69/CEE. A notre avis, il peut être exclu que la Suisse reprenne un règlement qui prévoit une obligation de pratiquer des appels d'offres. Du reste, ce thème constitue un élément de la réforme des chemins de fer 2.

On peut quand dire que les conditions de l'ordonnance sur les indemnités, les prêts et les aides financières selon la loi sur les chemins de fer (OIPAF) correspondraient aux conditions de la CdJCE. L'OIPAF règle l'indemnité selon les coûts non couverts planifiés. La fixation de l'indemnité a lieu à l'avance sur la base de paramètres objectifs et transparents. En plus, l'OIPAF s'oriente selon deux principes: d'une part les indemnités correspondent à la valeur des prestations fournies par les entreprises et d'autre part il ne doit pas exister de surcompensations. C'est à cela que servent les prescriptions détaillées de l'OIPAF et l'ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (ORCO). Un système approprié de benchmarking, des analyses solides avec lesquelles il serait possible de déterminer les coûts pour une entreprise moyenne bien dirigée font défaut jusqu'à présent. En Suisse, l'exigence de tels instruments revient à enfoncer des portes ouvertes. Des travaux correspondants sont en cours auprès de l'OFT. En guise de conclusion, on peut constater que le modèle d'indemnisation suisse serait compatible avec les standards de l'UE. Les réglementations cantonales ne sont pas prises en considération, surtout en ce qui concerne le trafic urbain. Si ces prescriptions s'écartaient en des points importants de celles de l'OIPAF, elles devraient être adaptées aux règles fédérales.

<sup>30</sup> Selon le niveau de connaissances actuel l'OCVM entrera en vigueur le 14 décembre 2003 pour les chemins de fer à voie normale avec accès au réseau national et international, le 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour les chemins de fer à voie étroite, et le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour les tramways.

#### **4. Deuxième Paquet Rail**

La Suisse a un grand intérêt à participer aux travaux de l'agence. C'est seulement à cette condition qu'elle peut apporter son savoir faire et exercer une influence sur les standards techniques. En plus, le Conseil fédéral sera désireux d'adopter l'extension de l'accès au réseau.

#### **5. Troisième Paquet Rail**

A notre avis, la Suisse devra rapidement s'occuper de l'extension des droits et de la protection juridique des passagers. Dans ce domaine, nous ne pouvons pas nous permettre de rester en retrait par rapport à l'UE. Tous les efforts déployés par l'UE en vue de ne pas garantir l'interopérabilité uniquement au niveau technique, sont également importants pour la Suisse. En plus, l'UE va tout mettre en œuvre pour harmoniser les normes qui éliminent les avantages de la route par rapport au rail. Ici aussi, la Suisse devra s'aligner. Pour la Suisse, il n'est pas question, pour le moment, de l'ouverture du trafic voyageurs international.

### **VI. Défis**

L'UE fait face à d'immenses défis. L'un d'eux est constitué par le financement et l'achèvement des projets d'infrastructure<sup>31</sup> urgents. Le deuxième réside dans l'extension vers l'Est. Celle-ci placera la politique des transports de l'UE (trafic individuel motorisé, protection de l'environnement etc.) sur le banc d'essai.

Pour la Suisse, les questions suivantes sont fondamentales: la libre circulation des personnes dans le cadre de l'extension vers l'Est et le prix que la Suisse est prête à payer à l'avenir pour l'accès au marché. Le premier point gagnera en importance du fait que l'UE n'acceptera pas un traitement différent des citoyens de l'UE et parce que les bilatérales constituent une unité inséparable<sup>32</sup>. Pour cette raison le deuxième point est important, car l'UE exercera une forte pression à ce sujet. Compte tenu de la dissension qui règne au sujet de la question européenne, une épreuve de force est probable.

<sup>31</sup> Il en va de l'élimination de goulets d'étranglement, pour la création de connexions intelligentes entre les différents moyens de transport ainsi que de divers projets de construction spécifiques. Les coûts liés à ces projets sont gigantesques. Ainsi par exemple, la seule construction de la ligne ferroviaire des Pyrénées est estimée à 5 milliards d'Euros.

<sup>32</sup> Pour cela il existe la «clause de la guillotine». Avec la résiliation ou le non prolongement d'un seul accord, les sept accords deviennent caducs.

## ***C. Abréviations importantes***

ATT	Accord sur les transports terrestres
CdJCE	Cour de justice des Communautés Européennes
CE	Communautés européennes
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté Économique Européenne
CM	Commission mixte
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
JOCE	Journal officiel de la Communauté européenne
PE	Parlement européen
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
RTEFF	Réseau trans-européen pour le fret ferroviaire
TCE	Traité instituant la communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union Européenne du 7 février 1992 (dans la version du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997)
TVCD	Transport voyageurs à courte distance
UE	Union européenne



