



Bruxelles, le 30.1.2013
COM(2013) 34 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture
du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer**

**accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement
européen sur le quatrième paquet ferroviaire**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

**sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture
du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer**

**accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement
européen sur le quatrième paquet ferroviaire**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Le 23 octobre 2007, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2007/58/CE modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire¹ (ci-après dénommée la «directive»). Toutes les entreprises ferroviaires disposant d'une licence valide et des certificats de sécurité nécessaires se sont vu accorder, au 1^{er} janvier 2010, le droit d'exploiter des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, notamment la possibilité de transporter des voyageurs sur des sous-trajets nationaux (cabotage). Le délai du 1^{er} janvier 2012 avait été fixé pour les États membres pour lesquels les transports internationaux de voyageurs par chemin de fer représentaient plus de la moitié du chiffre d'affaires voyageurs des entreprises ferroviaires sur leur territoire (le seul État membre qui respectait ce critère était le Luxembourg). Les obligations en matière de transposition et de mise en œuvre de la directive ne s'appliquent pas à Chypre et à Malte tant qu'aucun système ferroviaire n'existe sur leur territoire.

Afin de protéger les intérêts des entreprises ferroviaires prestataires de services nationaux faisant l'objet d'un contrat de service public, la directive prévoit la possibilité d'imposer certaines limitations à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer. Les États membres peuvent limiter les droits d'introduire de nouveaux services internationaux

- lorsque l'objet principal du nouveau service n'est pas international;
- lorsqu'un nouveau service international compromettrait l'équilibre économique des services fournis en vertu d'un contrat de service public;
- en raison de droits exclusifs limités dans le temps accordés avant l'entrée en vigueur de la directive;
- lorsque le service transite par l'Union européenne.

En outre, la directive prévoit la possibilité de prélever une redevance auprès de l'opérateur d'un nouveau service international de transport de voyageurs aux fins du financement des obligations de service public. Toutefois, cette redevance doit être prélevée dans le respect des principes d'équité, de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité et ne doit pas porter atteinte à la viabilité économique du service auquel elle est appliquée.

¹ JO L 315 du 3.12.2007.

La directive ne porte pas sur les services assurés entre un État membre et un pays tiers². Étant donné qu'un certain nombre d'États membres (l'Allemagne, l'Italie, la Suède et le Royaume-Uni) avaient pris des mesures pour ouvrir leur marché de services de transport de voyageurs par chemin de fer avant l'adoption de toute obligation formelle au niveau de l'UE, la directive précisait également que les États membres ayant déjà ouvert leur marché n'étaient pas tenus d'accorder, avant le 1^{er} janvier 2010, le droit d'exploiter de nouveaux services internationaux de transport de voyageurs aux entreprises ferroviaires et à leurs filiales titulaires d'une licence dans un État membre n'accordant pas de droits d'accès de nature similaire³.

Conformément à l'article 10, paragraphe 9, de la directive, la Commission doit présenter au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions un rapport sur la mise en œuvre des dispositions relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer. C'est pour s'acquitter de cette obligation que la Commission soumet le présent rapport aux institutions précitées.

La directive prévoit également que le rapport évalue l'évolution du marché, y compris son degré de préparation en vue d'une libéralisation plus poussée, et analyse les différents modèles pour l'organisation de ce marché ainsi que l'incidence de la directive sur les contrats de service public et leur financement. Le présent rapport montre qu'à ce jour, le nombre de nouveaux services lancés grâce à la mise en œuvre de la directive est extrêmement limité et tente d'en analyser les raisons. Étant si peu nombreux, ces nouveaux services ont une incidence négligeable sur le financement des obligations de service public. Le degré de préparation en vue d'une ouverture plus poussée du marché et les différents modèles envisageables pour organiser ce marché sont étudiés dans l'analyse d'impact associée à la proposition législative relative à la modification de la directive 91/440/CEE.

Dans les sections suivantes, nous analyserons tout d'abord comment les États membres ont transposé les dispositions de la directive pertinentes pour l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, puis nous examinerons l'incidence pratique de la directive sur le marché du transport ferroviaire et les raisons pouvant expliquer pourquoi plusieurs effets positifs escomptés ne se sont pas produits à ce jour.

2. TRANSPOSITION DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE PERTINENTES POUR L'OUVERTURE DU MARCHÉ DES SERVICES INTERNATIONAUX DE TRANSPORT DE VOYAGEURS PAR CHEMIN DE FER

Le **délai de transposition** de la directive expirait le 4 juin 2009. À cette date, aucun des États membres n'avait notifié ses mesures de transposition. Alors que certains d'entre eux ont notifié leurs mesures de transposition au cours des deux mois qui ont suivi, la Commission a ouvert, le 31 juillet 2009, des procédures d'infraction contre 19 États membres pour défaut de notification des mesures prises pour transposer la directive. Le 3 juin 2010, la Commission a transmis un avis motivé à quatre États membres pour la même raison. Depuis lors, tous les États membres ont notifié leurs mesures de transposition.

Une transposition tardive et inadéquate des paquets ferroviaires précédents peut également nuire à la mise en œuvre pratique des dispositions de la directive. À l'heure actuelle, 12 procédures d'infraction pour transposition inadéquate du premier paquet ferroviaire sont pendantes devant la Cour européenne de justice, et la Commission a envoyé des avis motivés

² Considérant 4 de la directive 2007/58/CE.

³ Article 10, paragraphe 3 *quinquies*.

à 4 autres États membres pour des situations similaires. Ces procédures d'infraction concernent notamment les aspects suivants:

- garanties insuffisantes de l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure par rapport à la société holding ferroviaire et aux sociétés de transport apparentées dans l'exercice de fonctions essentielles;
- mesures d'incitation insuffisantes pour encourager le gestionnaire de l'infrastructure à réduire les coûts et le niveau des redevances d'accès;
- redevances d'accès plus élevées que les coûts directs sans justification que le marché peut le supporter;
- indépendance insuffisante de l'organisme de contrôle par rapport à l'entreprise ferroviaire historique⁴, au gestionnaire de l'infrastructure ou au ministère qui contrôle l'entreprise ferroviaire historique;
- insuffisance des pouvoirs dont dispose l'organisme de contrôle pour adopter et faire appliquer les décisions nécessaires.

Par ailleurs, en septembre 2011, la Commission a ouvert une procédure d'infraction contre la France et le Royaume-Uni pour transposition insuffisante du premier paquet ferroviaire en ce qui concerne le trafic dans le tunnel sous la Manche.

Les raisons pour lesquelles la Commission a ouvert lesdites procédures d'infraction valent également pour l'accès au marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer. Ces procédures ont cependant eu pour effet positif, notamment, d'entraîner un renforcement significatif des pouvoirs des organismes de contrôle qui est crucial pour l'intensification de la concurrence (seules trois des seize procédures d'infraction en cours concernent encore les pouvoirs de l'organisme de contrôle).

L'article 10, paragraphe 3 *bis*, autorise toute entreprise ferroviaire établie dans un État membre qui a obtenu une licence et les certificats de sécurité nécessaires à accéder à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de transport de voyageurs au sein de l'UE. La directive autorise les nouveaux entrants sur le marché à prendre et à déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre (cabotage). Les droits de cabotage devraient «concerner les arrêts qui sont connexes au trajet international»⁵, et leur introduction devrait concerner les services dont l'**objet principal** est de transporter des voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents. Il incombe aux organismes de contrôle de déterminer si l'objet principal d'un service est le transport de voyageurs sur un trajet international. Ces organismes ne doivent pas agir de leur propre initiative, mais sur demande des autorités compétentes et/ou des entreprises ferroviaires concernées.

Une enquête relative à la mise en œuvre de la directive, réalisée par les services de la Commission fin 2009, et des discussions qui ont suivi avec les représentants des États membres et des organisations du secteur ferroviaire ont fait apparaître que la Commission devait préciser les modalités de mise en œuvre de cette disposition. C'est pourquoi elle a publié, le 28 décembre 2010, une communication interprétative concernant certaines dispositions de la directive⁶. Cette communication confirme que les organismes de contrôle

⁴ Une entreprise historique est une (ancienne) entreprise ferroviaire publique qui détenait une position dominante sur le marché avant la libéralisation.

⁵ Considérant 8 de la directive 2007/58/CE.

⁶ JO C 353 du 28.12.2010, p. 1.

doivent agir en toute indépendance lorsqu'ils déterminent l'objet principal d'un service. Cela implique que leur décision ne peut être influencée ou prédéterminée par des instructions données par une autre autorité publique en vertu de la législation nationale. Les organismes de contrôle devraient vérifier l'objet principal du service au cas par cas.

Dans le cadre de la refonte du premier paquet ferroviaire, les colégislateurs de l'Union européenne ont décidé de charger la Commission d'adopter des actes d'exécution détaillant la procédure à suivre et les critères à respecter pour évaluer la nature d'un service (test de l'objet principal) dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de transposition de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen (d'ici à 2015)⁷.

L'Estonie et la Suède n'appliquent pas de restrictions sur les services ferroviaires commerciaux et n'ont donc pas introduit, dans leur législation nationale, de disposition sur la détermination de l'objet principal d'un service. Tous les autres États membres à l'exception de la Finlande ont prévu dans leur législation nationale des dispositions autorisant l'organisme de contrôle à examiner l'objet principal des nouveaux services internationaux pour lesquels une candidature est déposée. Certains États membres envisagent une approche fondée sur des seuils purement quantitatifs (la longueur du trajet qui doit être parcouru en dehors de l'État membre, le nombre de voyageurs qui effectuent un trajet international, la part du chiffre d'affaires qui doit provenir des voyageurs internationaux), tandis que plusieurs autres États membres n'ont pas publié le processus décisionnel ni la méthodologie à utiliser. Enfin, certains États membres semblent avoir accordé le droit de demander un test de l'objet principal à des acteurs du marché non cités dans la directive (en général, le gestionnaire de l'infrastructure). La Commission est en train d'examiner ces cas pour voir s'ils satisfont à la directive.

Les États membres peuvent exclure du champ d'application de la directive tout service ferroviaire effectué en **transit** dans l'Union, qui a son origine et sa destination hors du territoire de l'Union⁸. Quatre États membres (la Bulgarie, la Grèce, la Lituanie et la Roumanie) ont choisi de faire usage de cette possibilité, sans utilité apparente pour les autres pour des raisons géographiques.

L'introduction de nouveaux services avec des droits de cabotage sur un trajet couvert par des contrats de service public peut avoir des incidences sur l'organisation et le financement d'obligations de service public. Dès lors, les États membres peuvent, conformément à l'article 10, paragraphe 3 *ter*, limiter le droit d'accès sur les services assurés entre un lieu de départ et une destination qui font l'objet d'un ou de plusieurs contrats de service public conformes à la législation de l'Union⁹ si ces nouveaux services internationaux sont susceptibles de compromettre leur **équilibre économique**. La communication interprétative de la Commission souligne que cette limitation est facultative. Les organismes de contrôle ne peuvent pas agir de leur propre initiative, mais uniquement à la demande des entités énumérées dans la directive.

La directive ne précise pas quelles formes ces limitations peuvent prendre, mais elles pourraient par exemple consister à restreindre le nombre ou la fréquence des arrêts, à exclure certains arrêts ou à réduire la fréquence du service de trains, outre l'exclusion totale du cabotage.

⁷ Article 10, paragraphe 4, de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen, adoptée par le Parlement européen le 3 juillet 2012 et par le Conseil le 29 octobre 2012.

⁸ Article 2, paragraphe 4, de la directive 91/440/CEE, tel que modifié par la directive 2007/58/CE.

⁹ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

Les évaluations et décisions des organismes de contrôle devraient être coordonnées. Outre l'échange d'informations et, le cas échéant, la coordination des principes et des pratiques d'évaluation dans des cas particuliers, le considérant 17 invite les organismes de contrôle à établir des lignes directrices fondées sur leur expérience.

La communication interprétative précise que le test de l'équilibre économique est indépendant du test de l'objet principal: ils peuvent être menés en parallèle, mais l'un ne peut pas être considéré comme une condition préalable de l'autre. Elle souligne également que l'évaluation devrait se limiter aux points indiqués dans la demande reçue.

Dans un souci de transparence et de non-discrimination, il convient de publier la méthode utilisée pour déterminer si un nouveau service international compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public.

En réponse à un questionnaire envoyé par les services de la Commission en 2012, 11 États membres ont déclaré ne pas limiter les droits de cabotage. Plusieurs États membres qui ont choisi de faire usage de cette possibilité n'ont pas publié le processus décisionnel ni la méthodologie à utiliser. Certains autres États membres semblent avoir prévu dans leur législation nationale des critères plutôt stricts. Dans un État membre au moins, le test de l'équilibre économique doit être précédé d'un test de l'objet principal, même lorsqu'il n'y a pas eu de demande en ce sens. La Commission est en train d'examiner ces cas pour voir s'ils satisfont à la directive.

Toutefois, si des États membres semblent avoir des difficultés à transposer les dispositions de l'article 10, paragraphes 3 *bis* et 3 *ter*, il n'existe en fait qu'un seul exemple concret de leur utilisation à des fins de limitation des droits de cabotage. En Italie (un des rares États membres où le processus décisionnel et la méthodologie à utiliser ont été publiés sur le site web de l'organisme de contrôle), dans le cas d'une candidature présentée par l'opérateur privé italien LeNord S.p.A. en coopération avec l'opérateur historique allemand DB et l'opérateur historique autrichien ÖBB pour l'exploitation de plusieurs lignes reliant les trois États membres, l'organisme de contrôle a décidé de limiter partiellement les droits de cabotage au motif qu'ils compromettraient l'équilibre économique de plusieurs contrats de service public régionaux. La décision a été suspendue par l'organisme de contrôle lui-même afin que le transport des voyageurs qui avaient déjà acheté leurs billets puisse être assuré. Sur la base d'une reconfiguration des services internationaux de transport de voyageurs prévus, l'organisme de contrôle a levé toutes les limitations de cabotage et les entreprises ferroviaires assurent actuellement des services quotidiens entre Munich et trois villes italiennes (Venise, Bologne et Vérone), via le col du Brenner.

Dans le cadre de la refonte du premier paquet ferroviaire, les colégislateurs de l'Union européenne ont décidé de charger la Commission d'adopter des actes d'exécution détaillant la procédure à suivre et les critères à respecter pour évaluer les incidences d'un nouveau service sur les contrats de service public, dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de transposition de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen (d'ici à 2015)¹⁰.

Conformément à l'article 10, paragraphe 3 *quater*, les États membres peuvent également limiter les droits de cabotage lorsqu'un droit exclusif de transport de voyageurs entre les gares concernées a été accordé au titre d'un **contrat de concession** attribué avant l'entrée en vigueur de la directive (4 décembre 2007) selon une procédure de mise en concurrence équitable et conformément aux principes pertinents du droit de l'Union. Cette limitation peut être maintenue pour la durée initiale du contrat ou pour une durée de quinze ans, la période la plus courte étant retenue.

¹⁰ Article 11, paragraphe 4, de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen.

Les Pays-Bas sont le seul État membre à appliquer une telle limitation, valable durant 15 ans sur la ligne Amsterdam-Roosendaal. Elle limite le cabotage sur la nouvelle ligne à grande vitesse HSL Zuid qui relie depuis 2009 l'aéroport de Schiphol à Anvers en Belgique, sur laquelle le transport intérieur est réservé à l'opérateur High Speed Alliance (une entreprise commune de la compagnie historique des chemins de fer NS et de la compagnie aérienne nationale KLM).

L'article 10, paragraphe 3 *sexies*, dispose que les limitations décidées en vertu d'un contrat de concession ou d'une atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public doivent être soumises à un **contrôle juridictionnel**.

Selon les informations dont dispose la Commission, cette obligation est prévue dans la législation nationale de tous les États membres qui font usage de ces possibilités. Dans la plupart des cas, il n'est pas nécessaire qu'elle fasse l'objet d'une disposition législative spécifique puisqu'elle s'inscrit dans le cadre des dispositions générales concernant le contrôle juridictionnel des décisions des autorités. Toutefois, quasiment aucune décision susceptible d'être remise en cause n'ayant été prise jusqu'à présent, ces dispositions pour l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer n'ont pas encore été testées dans la pratique.

Conformément à l'article 10, paragraphe 3 *septies*, les États membres peuvent autoriser l'autorité chargée des transports ferroviaires à prélever de manière équitable, transparente et non discriminatoire une **redevance** auprès des entreprises ferroviaires assurant des services de cabotage.

Sept États membres (la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie) ont décidé de prévoir cette possibilité dans leur législation nationale. Toutefois, une telle redevance n'a jamais été perçue d'aucune entreprise ferroviaire.

3. NOUVEAUX SERVICES EXPLOITÉS SUR LA BASE DE LA DIRECTIVE

Même si les exigences juridiques essentielles de la directive en ce qui concerne l'ouverture du marché pour de nouveaux services internationaux avec cabotage sont remplies, ces services n'existent quasiment pas à l'heure actuelle en Europe.

Depuis décembre 2010, l'opérateur privé italien LeNord, en coopération avec l'opérateur historique allemand DB et l'opérateur historique autrichien ÖBB, fournit des services au départ de l'Allemagne et à destination de l'Italie, via l'Autriche, en assurant les liaisons Munich – Brenner – Vérone (1 aller-retour par jour), Munich – Brenner – Venise et Munich – Brenner – Bologne (2 allers-retours par jour pour ces deux dernières liaisons). Depuis décembre 2011, une autre entreprise ferroviaire établie en Italie (Società Viaggiatori Italia S.r.l.), contrôlée par l'entreprise historique française SNCF, exploite de nouveaux services qui assurent la liaison Paris – Modane – Milan (3 allers-retours par jour), tandis que l'opérateur historique italien Trenitalia et l'opérateur privé Veolia Transdev établi en France exploitent, sous la marque *thello*, un train de nuit reliant Venise à Paris via la Suisse. Il s'agit du premier service sur le marché français du transport ferroviaire longue distance de voyageurs qui n'est pas exploité par ou en coopération avec SNCF.

En 2010, l'opérateur historique suédois SJ a commencé à offrir des services entre la Suède et le Danemark, avec cabotage entre Copenhague et Odense; toutefois, il a été mis un terme à cette dernière partie du service un an plus tard.

Le Berlin Night Express, un service de train de nuit reliant Malmö à Berlin trois fois par semaine de la fin mars au début du mois de novembre, exploité par Veolia et la société GVG Verkehrsorganisation GmbH, constitue un service international atypique sur ce qui semble être un marché de niche.

Il convient de signaler que lorsque DB mettra, comme prévu, un terme à sa coopération avec SNCF et la société belge historique SNCB pour le transport international à grande vitesse, Thalys deviendra un nouveau concurrent sur le marché de la longue distance, en particulier sur le trajet Aachen-Köln-Essen. Depuis 2011, Thalys prolonge ses liaisons Paris-Cologne jusqu'à la région de la Ruhr. DB a également annoncé son intention d'instaurer des services InterCityExpress entre Francfort et Londres par le tunnel sous la Manche.

L'objet principal des services exploités par l'opérateur privé autrichien WESTbahn (une entreprise dans laquelle SNCF détient 26 %) de Vienne à Salzbourg et à Freilassing du côté allemand de la frontière semble être le transport intérieur.

Les services régionaux transfrontaliers couverts par un contrat de service public, tel le transport de voyageurs de Enschede, aux Pays-Bas, à Münster et Dortmund, en Allemagne, sont à distinguer des services internationaux librement accessibles fournis dans le cadre de la directive.

4. RAISONS DE LA FAIBLE INCIDENCE SUR LE MARCHÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

Plusieurs obstacles peuvent être recensés, qui empêchent les nouveaux entrants sur le marché (y compris les entreprises ferroviaires historiques titulaires d'une licence dans un autre État membre) d'offrir des services internationaux sur la base de la directive. Une mise en œuvre tardive et, dans certains cas, restrictive de la directive, ainsi que la persistance des discriminations dans l'accès à l'infrastructure et aux services liés au rail, ce qui a donné lieu aux procédures d'infraction concernant la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire, ont une incidence négative sur le marché.

Il existe peu de destinations internationales avec des flux de trafic suffisamment solides pour permettre aux opérateurs d'introduire de nouveaux services économiquement viables. En particulier, des marchés de niche comme les services de train de nuit (qui sont en train d'être supplantés par des services ferroviaires de jour plus rapides ou par d'autres modes de transport) offrent peu de possibilités pour un service rentable. Il est également très difficile d'intégrer les nouveaux services internationaux dans les horaires nationaux pour offrir des correspondances appropriées.

L'expérience de l'ouverture du marché du fret ferroviaire montre également que les nouveaux opérateurs (même les filiales des entreprises ferroviaires historiques dans d'autres États membres) préfèrent les services nationaux aux services internationaux étant donné que le trafic intérieur se caractérise par des flux plus importants et est plus facile à organiser (un seul gestionnaire de l'infrastructure concerné, pas de problèmes linguistiques, etc.).

Les parties intéressées par les services internationaux mentionnent les obstacles à l'accès suivants:

- obstacles administratifs: difficultés à obtenir un certificat de sécurité ou une autorisation de véhicule (dans plusieurs cas, délais de décision extrêmement longs);
- obstacles à l'information: difficultés à obtenir des informations et qualité médiocre des informations relatives aux aspects administratifs évoqués ci-dessus;

- obstacles opérationnels: nécessité de disposer de personnel parlant toutes les langues officielles des pays situés sur le trajet, volatilité des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, accès aux installations et services opérationnels, difficultés à harmoniser les sillons avec les horaires nationaux afin d'obtenir des sillons internationaux appropriés, absence de validité des billets auprès de plusieurs entreprises;
- accès aux circuits de vente: difficultés des parties intéressées à utiliser les installations de vente existantes sur une base équitable et non discriminatoire ou à louer des espaces dans les gares pour pouvoir installer leurs propres bureaux de vente de billets, ou même à obtenir que leur publicité soit affichée (d'après une étude, la République tchèque, le Portugal, le Danemark et le Royaume-Uni étaient, en 2011, les seuls États membres où les entreprises ferroviaires externes pouvaient disposer, sans aucune restriction, de toutes les installations de vente pour le transport ferroviaire de voyageurs¹¹).

Les formes établies de coopération entre les entreprises ferroviaires historiques (qui, contrairement aux nouveaux entrants, jouissent d'effets de réseau et d'une position dominante sur leur marché national) peuvent également constituer un obstacle, et ce pas uniquement pour les nouveaux entrants qui éprouvent des difficultés à trouver un segment de marché rentable pour lancer leurs propres services, mais également pour les entreprises historiques qui envisagent de changer de stratégies et d'entrer sur le marché d'un autre État membre de manière autonome.

Le financement insuffisant de l'infrastructure ferroviaire dans certains États membres conduit inévitablement à la détérioration de la qualité du service et à la nécessité de supprimer les services internationaux qui sont devenus non compétitifs par rapport à d'autres modes de transport.

La grande réussite du transport ferroviaire est le train à grande vitesse. En effet, les services à grande vitesse entre grandes villes offrent les flux de trafic les plus importants et, partant, un réel potentiel pour l'introduction de nouveaux services (le cas de DB, qui prévoit d'exploiter ses propres trains InterCityExpress de Francfort à Londres, ou les nouveaux services récemment introduits entre Francfort et Marseille en coopération avec SNCF et DB le confirment). Toutefois, ces services nécessitent du matériel roulant spécialisé et, par conséquent, des investissements élevés, et peuvent se heurter à des obstacles de sécurité spécifiques sur certains marchés comme le tunnel sous la Manche, où la réglementation spécifique en matière de sécurité fondée sur des normes de véhicule différentes des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) applicables à l'échelle européenne a empêché DB d'utiliser ses propres unités ferroviaires ICE.

Les conditions-cadres d'autres modes de transport ne créent pas non plus des conditions de concurrence équitables: dans certains États membres, les trains internationaux sont soumis à la TVA et/ou aux droits d'accise sur le carburant, alors que les avions ne le sont pas.

Enfin, le contexte économique général défavorable depuis 2008 et la faible réaction du secteur ferroviaire aux modifications de la réglementation (liée au niveau élevé des besoins d'investissement et à la longue durée d'utilisation des équipements ferroviaires) sont à prendre en compte.

11

http://www.deutschebahn.com/site/shared/en/file_attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2011_complete_version.pdf, p. 70.

Certains des obstacles mentionnés dans le présent rapport ont été examinés par les colégislateurs européens lors de la refonte du premier paquet ferroviaire qui a débouché sur l'adoption de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen (accès aux installations et services, amélioration de la stabilité dans le financement des infrastructures, délais plus courts pour les décisions administratives). Avec l'harmonisation des certificats de sécurité et des autorisations de véhicules, la Commission propose d'éliminer d'autres obstacles administratifs dans le cadre du quatrième paquet ferroviaire.

5. CONCLUSIONS

Les services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, y compris les droits de cabotage, ont été libéralisés dans l'UE par la directive 2007/58/CE à partir du 1^{er} janvier 2010 (sauf au Luxembourg où cette date a été repoussée au 1^{er} janvier 2012). Si l'ensemble des États membres avaient pris du retard dans la transposition de ladite directive, tous ont désormais adopté des mesures législatives nationales pour s'y conformer.

En ce qui concerne la mise en œuvre concrète, l'interprétation des dispositions relatives à l'objet principal d'un service ferroviaire et l'atteinte à l'équilibre économique des services fournis en vertu d'un contrat de service public se sont révélés être les principales difficultés rencontrées par les États membres. Dans ce domaine, la Commission va adopter des actes d'exécution sur la base de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen.

Plusieurs États membres ont décidé de ne recourir à aucune des possibilités prévues par la directive pour limiter les nouveaux services internationaux ou les droits de cabotage. Même lorsque la possibilité de limiter le cabotage est prévue par la législation nationale, ces dispositions ne sont que très peu appliquées dans la pratique. Une limitation sur la base d'un contrat de concession semble être la clause de sauvegarde la plus efficace pour protéger les intérêts des opérateurs qui fournissent des services sur une liaison susceptible de présenter un intérêt pour le cabotage; toutefois, cette limitation n'est utilisée que dans un seul État membre.

Bien que le cadre juridique national pertinent soit dorénavant en place dans tous les États membres concernés, les exemples de nouveaux services internationaux exploités sur la base de la directive sont peu nombreux. Lorsqu'ils tentent de pénétrer sur le marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, les nouveaux opérateurs se heurtent souvent à des obstacles liés à une mise en œuvre inadéquate des précédents paquets ferroviaires ou à des lacunes dans la législation antérieure de l'UE. Les procédures d'infraction, la refonte du premier paquet ferroviaire et les propositions actuelles pour le quatrième paquet ferroviaire devraient contribuer à résoudre ces problèmes.

Toutefois, même en éliminant tous ces obstacles, on ne saurait s'attendre à une expansion rapide de nouveaux services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, étant donné que la plupart des segments de ce marché sont à peine rentables et donc peu attrayants pour les opérateurs. Il est beaucoup plus facile d'organiser des services nationaux de transport de voyageurs et, dans les États membres qui ont ouvert à leur concurrence leur marché du transport intérieur de voyageurs, il y a beaucoup plus de nouveaux entrants que sur le marché des services internationaux. La libéralisation des services de fret ferroviaire a eu les mêmes effets. Il convient également de noter que, dans le domaine du transport de voyageurs, ce sont les services locaux et régionaux fournis en vertu d'un contrat de service public dans le cas de procédures de mise en concurrence qui semblent connaître la concurrence la plus âpre.

Ainsi, l'analyse de l'expérience acquise dans le cadre de l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer depuis 2010 semble confirmer que c'est l'ouverture du marché des services nationaux qui donnera naissance à de nouveaux

services internationaux, plutôt que l'inverse. Par exemple, l'ouverture du marché des services nationaux permettrait à des opérateurs de services internationaux de développer des services de rabattement qui amélioreraient la viabilité des services internationaux. Les propositions de la Commission visant à ouvrir le marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et à développer la mise en concurrence dans le cadre du quatrième paquet ferroviaire devraient donner un élan au développement des services internationaux.