

**Avis du Comité des régions sur les Communication de la Commission**

- «Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen: le troisième paquet ferroviaire»
- «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires»
- «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté»
- «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux»
- «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire»

(2005/C 71/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

**VU** la «Communication de la Commission – Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen: le troisième paquet ferroviaire» - COM(2004) 140 final, la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant le directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires» - COM(2004) 139 final - 2004/0047 (COD); la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives et de trains sur le réseau ferroviaire de la Communauté» - COM(2004) 142 final - 2004/0048 (COD), la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux» - COM(2004) 143 final - 2004/0049 (COD) et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les compensations en cas de non respect des exigences de qualité contractuelles applicables aux services de fret ferroviaire» - COM(2004) 144 final - 2004/0050 (COD);

**VU** la décision du Conseil, en date du 28 avril 2004, de le consulter à ce sujet conformément à l'article 265, paragraphe premier et à l'article 71, du traité instituant la Communauté européenne;

**VU** la décision de son Président, en date du 19 juin 2004, de charger la commission de la politique de cohésion territoriale d'élaborer un avis en la matière;

**VU** son précédent avis sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel» (COM(1999) 617 final -1999/0252 COD) (CdR 94/2000 fin) <sup>(1)</sup>;

**VU** son précédent avis sur la Communication de la Commission «Vers un espace ferroviaire européen intégré» (COM(2002) 18 final) (le deuxième paquet ferroviaire) (CdR 97/2002 fin) <sup>(2)</sup>;

**VU** son précédent avis sur le Livre blanc «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» (COM(2001) 370 final) (CdR 54/2001 fin) <sup>(3)</sup>;

**VU** son précédent avis sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises» – «Marco Polo» (COM(2002) 54 final – 2002/0038 COD) (CdR 103/2002 fin) <sup>(4)</sup>;

<sup>(1)</sup> JO C 317 du 6.11.2000, p. 22.

<sup>(2)</sup> JO C 66 du 19.03.2003, p. 5.

<sup>(3)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 8.

<sup>(4)</sup> JO C 278 du 14.11.2002, p. 15.

VU son précédent avis sur les «Couloirs et RTE-T: levier pour la croissance et instrument de cohésion européenne» et sur la Communication de la Commission «Le développement d'un réseau euro-méditerranéen de transport» (COM(2003) 376 final) (CdR 291/2003 fin )<sup>(5)</sup>;

VU son projet d'avis (CdR 161/2004 rév..2) adopté le 24 septembre 2004 par la commission de la politique de cohésion territoriale (rapporteur: **M. Bernard SOULAGE**, Vice président de la région Rhône (FR, PSE));

**Considérant** ce qui suit:

- 1) Le développement du transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises est une condition indispensable de réalisation d'une Europe intégrée, en même temps qu'une source importante de croissance économique,
- 2) La recherche d'une ouverture maîtrisée des marchés du transport ferroviaire peut constituer un atout supplémentaire dans la réalisation de cet objectif de développement surtout au niveau international,
- 3) Tout effort d'intégration et d'ouverture doit se faire avec la triple préoccupation de la qualité du service, de la sécurité des personnes et des biens transportés, des droits des usagers et des territoires desservis.

**a adopté le présent avis à l'unanimité lors de sa 57<sup>ème</sup> session plénière des 17 et 18 novembre 2004 (séance du 17 novembre), l'avis suivant.**

## 1. Points de vue du Comité des régions

### *Vers la constitution d'un marché intérieur des services ferroviaires*

Si les propositions faites sont, sur leurs principes, acceptable pour le Comité des régions, d'assez nombreux points méritent cependant d'être précisés, tant sur le plan des modalités d'intervention des États et des collectivités territoriales concernées, que sur l'ampleur, la portée et la nature de la réglementation proposée par la Commission. Le Comité des régions est en effet soucieux de s'assurer que la mise en œuvre de cette réforme ferroviaire se fait dans des conditions favorisant une amélioration des services ferroviaires, renforçant la compétitivité du rail par rapport aux autres modes de transport, et assurant la nécessaire viabilité économique des opérateurs de transport ferroviaire.

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.1 **se félicite** des efforts fournis pour la promotion et la mise en œuvre d'un espace ferroviaire européen intégré (EFEL), condition nécessaire et préalable pour la re-dynamisation d'un mode de transport incontournable dans la perspective d'une politique durable des transports dans l'Union européenne, telle que décrite dans le Livre Blanc;

1.2 **approuve** assez largement les efforts entrepris par la Commission pour avancer dans le sens de la construction d'un véritable marché intérieur de services ferroviaires, dans le domaine des voyageurs comme dans celui du fret, en conformité avec les décisions du Parlement européen. Les propositions faites dans le cadre du 3<sup>ème</sup> paquet ferroviaire vont dans le sens d'une amélioration de la qualité des services de fret et d'une ouverture progressive du transport de voyageurs dans l'ensemble des pays de l'Union, en commençant par les services internationaux de voyageurs;

1.3 **constate** que dans le domaine du transport international de voyageurs, le développement de services à grande vitesse connectant les régions est, dans la perspective d'un développement durable, une initiative à encourager, mais doit se faire dans le cadre d'un dispositif intégrant la desserte des territoires par une offre régionale de qualité calée sur les horaires de desserte;

1.4 **veut** favoriser le développement des services transfrontaliers qui représentent un marché non négligeable de navetteurs. Le développement d'ententes entre les régions concernées doit être facilité pour garantir un haut niveau de qualité et de rentabilité de tels services;

1.5 **est également très attaché** aux préoccupations d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès aux divers territoires. De ce point, il souhaite que toutes les dispositions nécessaires soient prises pour que l'apparition de nouveaux opérateurs ferroviaires ne se traduise pas par l'abandon des services non rentables aujourd'hui ancrés grâce aux mécanismes de péréquation tarifaire;

Deux risques peuvent être identifiés:

- Le premier concerne les régions périphériques ou enclavées qui peuvent se trouver à l'écart de ces nouveaux services si seul l'opérateur en définit les caractéristiques. De même, certaines lignes inter-régionales ne faisant pas l'objet de contrats de services publics peuvent se voir déstabilisées par des dessertes internationales s'appuyant sur les arrêts les plus générateurs de trafic et donc de rentabilité.
- Le second concerne les conditions d'application de la clause de sauvegarde pour les liaisons, notamment régionales, faisant l'objet d'un contrat de service public;

<sup>(5)</sup> JO C 109 du 30.4.2004, p. 10.

1.6 **rappelle** que la question de la sécurité du transport ferroviaire est essentielle, comme le rappelle l'exposé des motifs, et l'apparition de compagnies bon marché ne doit pas se faire au détriment des exigences de sécurité des usagers (formation des conducteurs et licences, vétusté des matériels roulant et règles d'entretien). Cela est d'autant plus important que l'autorisation de cabotage conduira à une mixité des circulations, notamment sur les dessertes régionales pour lesquelles les contrats de service public imposent le plus souvent des niveaux de sécurité élevés. De même, l'ouverture au cabotage conduit de facto à la libéralisation du marché du transport ferroviaire sur certains segments nationaux, et il importe de s'assurer que cette ouverture à la concurrence ne sera pas de nature à fragiliser la viabilité économique de certaines dessertes nationales ne faisant pas l'objet de contrats de services publics;

1.7 **confirme** son attachement aux procédures d'évaluation des réformes entreprises dans le domaine ferroviaire, afin de s'assurer que celles-ci vont bien dans le sens d'une amélioration des services offerts (niveaux d'offre, qualité du service, sécurité, coûts). De ce point de vue, il s'interroge sur la pertinence du calendrier retenu qui ne laisse pas de place aux évaluations indispensables des réformes précédentes.

*La certification du personnel de conduite sur le réseau ferroviaire de la Communauté*

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.8 **approuve** l'initiative de la Commission visant à introduire un système de certification des conducteurs à deux composantes, à savoir 1) une licence UE valable sur l'ensemble du territoire, délivrée par l'autorité nationale ou un représentant dûment mandaté et appartenant au conducteur, et 2) une attestation complémentaire harmonisée pour chaque conducteur, relative aux exigences particulières du service autorisé, à validité restreinte et délivrée par l'entreprise ferroviaire employant le conducteur de train;

1.9 **constate** que ce dispositif a fait l'objet d'une concertation des partenaires (Communauté Européenne du Rail, Fédération Européenne des Travailleurs des Transports) et garantit la libre circulation des travailleurs au sein de la Communauté;

1.10 **affirme** que la définition de règles de sécurité stricte est une exigence incontournable dès lors que l'interopérabilité des réseaux est recherchée. L'harmonisation proposée est une nécessité face à la grande diversité des législations nationales concernant la certification des conducteurs. Le contrôle des aptitudes physiques et psychologiques, leur vérification périodique et le suivi des niveaux de compétences ainsi que la connaissance basique d'une langue commune constituent des garanties indispensables à un haut niveau de sécurité ferroviaire;

1.11 **approuve** l'instauration par étape de ces nouvelles dispositions, limitées dans un premier temps aux conducteurs de trains engagés dans les services internationaux, mais devant être étendue, à terme et après évaluation, à l'ensemble des conducteurs de trains.

*Les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux*

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.12 **se félicite** de l'initiative de la Commission de développer de façon réglementaire les droits et obligations des voyageurs ferroviaires internationaux, à l'instar de ce qui a été fait dans le domaine aérien, démarche qui va dans le sens d'une saine concurrence entre les différents modes de transport;

1.13 **souhaite**, que les mesures proposées soient étendues aux services de cabotage interne aux États créés dans le cadre de la présente législation;

1.14 **remarque** que la prise en compte des représentants des usagers et des collectivités locales reste largement insuffisante dans les procédures susceptibles d'être mise en œuvre.

*Les compensations en cas de non-respect des exigences de qualité de service de fret ferroviaire*

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1.15 **constate** que la part du fret ferroviaire a reculé alors que les attentes des clients en terme de meilleure qualité, de livraisons plus ponctuelles etc. se sont accrues;

1.16 **estime** que des mesures visant à améliorer la qualité du service rendu par les entreprises ferroviaires sont essentielles et que, à défaut, le fret ferroviaire poursuivra son déclin;

1.17 **prend acte** des efforts de la Commission en vue d'aider à une croissance des parts de marché du fret ferroviaire, dans un contexte encore difficile. L'amélioration de la qualité de service offerte par les opérateurs est certainement un moyen de fidéliser et d'attirer de nouveaux clients;

1.18 **s'interroge** pour savoir si la Commission doit réglementer ce secteur, alors que les opérateurs sont engagés dans des relations contractuelles avec leurs clients, dans lesquelles les exigences de qualité font partie de la négociation. Le risque existe de générer des effets inverses, notamment si ces exigences de qualité se traduisent par une augmentation des coûts des services, alors même que le transport routier reste libre de fixer des exigences mutuellement approuvées. Cette question est d'autant plus sensible pour les opérateurs ferroviaires des nouveaux pays membres, surtout si la Commission ne réglemente pas ces exigences de qualité sur les mêmes bases pour tous les modes de transport.

## 2. Recommandations du Comité des régions

### LE COMITÉ DES RÉGIONS

2.1 **demande** que le calendrier retenu soit modifié afin de laisser place aux évaluations indispensables des réformes précédentes et que celles-ci puissent notamment tenir compte des évolutions nécessitées par ces réformes dans les pays récemment intégrés à l'Union et dans les régions périphériques.

2.2 **souhaite** que soit précisée la définition du service international, par l'obligation de terminus localisés au niveau d'au moins un pôle urbain significatif dans chaque pays concerné par le service international. En effet, la définition des services internationaux de voyageurs proposée dans l'article premier du projet de directive (COM(2004) 139 final) est réduite à un seul critère, à savoir que «toutes les voitures franchissent au moins une frontière». La simplicité de cette définition peut être la source de comportements déviants (*free riders*), puisqu'il suffirait de desservir la première gare située après la frontière pour bénéficier du statut de service international, alors que la quasi totalité du chiffre d'affaires serait réalisée dans un même état. Une telle pratique serait de nature à générer de fait une ouverture du marché national du pays concerné.

2.3 **demande** que soit précisé le rôle des États et des collectivités territoriales dans la définition des caractéristiques du service international envisagé (nombre de services, nombre de points d'arrêts, fréquence, périodicité, tarifs sur les parcours nationaux).

2.4 **propose** de préciser la rédaction du projet de directive de manière à prévoir que les restrictions relatives au service de cabotage sont du ressort de la collectivité territoriale, en tant qu'autorité organisatrice de la ligne faisant l'objet du contrat de service public, et de l'organisme de contrôle visé à l'article 30 de la directive 2001/14/CE.

2.5 **recommande** de définir les conditions d'exploitation des services internationaux en fonction de la nature des services envisagés. Les conditions de viabilité de ces services, leurs tarifs et leurs niveaux de service dépendent en effet de leur nature. Il

est ainsi difficile, à priori, d'envisager les mêmes règles pour un service transfrontalier reliant deux régions voisines, pour un service sur ligne à grande vitesse du type Londres-Marseille, pour un service de nuit entre Hambourg et Zurich ou pour un service saisonnier entre Paris et Venise.

2.6 **suggère** de faire référence à l'impact de l'ouverture à la concurrence au marché des services ferroviaires internationaux sur les lignes internationales d'autocars, surtout dans la perspective de liberté des tarifs sur ces lignes (ces entreprises ont-elles également droit au cabotage national?).

2.7 **insiste** sur la nécessité de préciser dans quelles conditions les nouveaux services ferroviaires internationaux pourront ou non fixer librement leurs tarifs, et plus particulièrement pour les clientèles de cabotage, ceci afin de ne pas introduire de distorsion des conditions de concurrence avec les opérateurs nationaux, quand ces derniers ne disposent pas de la liberté tarifaire.

2.8 **propose** de fixer une durée d'exploitation des nouveaux services, compatible au retour sur investissement. Afin d'éviter une certaine volatilité de l'offre dans ce domaine, il importe que des garanties soient apportées aux diverses parties prenantes.

2.9 **demande** que dans l'attestation complémentaire harmonisée de certification du personnel, la maîtrise de la langue de chaque pays traversé soit exigée.

2.10 **insiste** sur le fait que les conditions d'indemnisation des voyageurs applicables au ferroviaire, notamment quant au retard des trains, soient identiques à celles pratiquées dans le domaine de l'aérien (durée et niveau d'indemnité).

2.11 **rappelle** que sur toutes ces questions un nombre croissant de collectivités territoriales sont concernées et qu'en conséquence, il est fondamental que leurs représentants soient associés à toutes les instances étatiques ou communautaire en charge de la mise en œuvre de ces mesures.

Bruxelles, le 17 novembre 2004.

*Le Président*  
du Comité des régions  
Peter STRAUB