

RESOLUTION N° 2002/1 SUR LE DEVELOPPEMENT DES CHEMINS DE FER

[CM(2002)2/FINAL]

Le Conseil des Ministres de la CEMT réuni à Bucarest en 2002 :

REAFFIRMANT que l'objectif de la réforme des chemins de fer est d'améliorer l'efficacité, la qualité et l'efficience économique des prestations de services ferroviaires et de stimuler la croissance des marchés du rail tout en garantissant un haut niveau de performance en termes de sécurité sur le rail ;

SE REFERANT au rapport CEMT/CM(2000)20 sur la réforme ferroviaire et, en particulier, à l'accent qu'il met sur l'amélioration de la qualité des services ferroviaires européens à la faveur du jeu de la concurrence aussi bien que dans le cadre d'alliances, en vue de remplacer les frontières nationales par une logique plus commerciale, en créant des marchés ferroviaires à l'échelle du continent ;

RAPPELANT la Résolution n° 93/6 sur le développement des transports ferroviaires internationaux et la Résolution n° 99/2 sur la levée des entraves lors des passages aux frontières pour le transport international de marchandises, ainsi que la grande importance que l'une comme l'autre accordent à l'indépendance juridique des entreprises ferroviaires et à leur autonomie de gestion pour prendre des décisions sur une base commerciale dans un environnement de marché international ;

RECONNAISSANT :

- que les besoins en réglementation sont différents selon les marchés ferroviaires ;
- que la réforme ferroviaire est appelée à établir un équilibre entre l'ouverture à la concurrence par des mesures de réglementation, mais en préservant en même temps la liberté de gestion afin que les entreprises fonctionnent selon des critères commerciaux, et le maintien d'une interface efficace entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des trains ;
- qu'un cadre réglementaire préalable et bien défini est nécessaire pour réduire autant que possible les risques liés à des modifications de la réglementation ;

CONSIDERANT que les tâches fondamentales des pouvoirs publics en matière de réglementation dans le secteur ferroviaire consistent à :

- créer un cadre pour une concurrence intermodale saine et efficiente ;
- faire en sorte que les performances en matière de sécurité sur le rail soient élevées ;
- veiller à la transparence et à la responsabilité comptable dans l'utilisation des fonds publics ;
- assurer un environnement stable pour les investissements à long terme qui caractérisent les systèmes ferroviaires ;
- prévenir les pratiques abusives de tarification sur les marchés captifs (peu nombreux en Europe) ;
- garantir des conditions non-discriminatoires pour la concurrence intramodale, lorsque cela est possible ;
- créer des incitations pour réduire les coûts et améliorer la qualité du service visant aussi bien les exploitants ferroviaires que les gestionnaires d'infrastructure ;
- établir les conditions pour l'accomplissement des missions de service public ;

DECIDE de coopérer afin de développer un cadre politique qui :

- stimule l'amélioration de la qualité des services ferroviaires, en termes de fiabilité ainsi que d'exploitation et de commercialisation sans rupture à l'échelle internationale, étant entendu que cette réforme soulève des questions particulières concernant la concurrence et l'interopérabilité développées par la suite ;
- crée en même temps des conditions plus efficaces pour la concurrence intermodale route-rail, notamment en réformant progressivement la structure de la fiscalité du transport routier ;
- permette de limiter les coûts de mise en œuvre et réduisent le plus possible les coûts administratifs imposés aux exploitants ferroviaires et aux gestionnaires d'infrastructure, évitant ainsi d'entraver la gestion commerciale des entreprises ferroviaires ;

(A) AU SUJET DE L'INTEROPERABILITE ET DES PASSAGES DES FRONTIERES

AYANT A L'ESPRIT :

- la Convention relative aux Transports Internationaux Ferroviaires (COTIF) et sa procédure d'Admission Technique des véhicules ferroviaires et d'autres Matériels Ferroviaires utilisés en trafic international (ATMF) ainsi que la validation de normes techniques et l'adoption de prescriptions techniques uniformes applicables au matériel ferroviaire (APTU) ;
- la Directive 2001/16/CE du Parlement Européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel et la Directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire européen à grande vitesse ;

CONSIDERANT que toutes les mesures efficaces par rapport aux coûts devraient d'urgence être mises en œuvre pour réduire les temps d'attente aux frontières dans les services ferroviaires internationaux et que ces mesures concernent notamment :

- la formation des conducteurs, des équipes et des contrôleurs de la circulation des trains pour faciliter les services internationaux, comprenant une acquisition de compétences

linguistiques et de la maîtrise des règles et des procédures d'exploitation, en particulier dans le domaine de la sécurité ;

- une meilleure coordination internationale de la planification des investissements, en particulier dans les locomotives, le matériel roulant, la signalisation ainsi que dans les systèmes de commande et de sécurité, étant entendu que la coopération en cours menée par les chemins de fer dans ces domaines est à féliciter et devrait être soutenue ;

REAFFIRME les recommandations de la Résolution n° 99/2 sur la levée des entraves lors des passages aux frontières pour le transport international de marchandises, contenues également dans le projet de Résolution d'ensemble sur les transports combinés CEMT/CM(2002)3, par lesquelles les Ministres ont décidé que :

- les chemins de fer agissent rapidement pour réduire les retards dans les services de fret internationaux, d'une manière qui soit rentable, et agissent conformément aux objectifs acceptés sur le plan international dans l'Accord sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes (AGTC) de la CEE/ONU (dans lequel le temps maximum d'arrêt à la frontière est fixé à 30 minutes) et dans la Résolution 248 de la CEE/ONU sur les temps d'arrêts aux frontières des trains-navettes (qui fixe une limite maximale totale de 60 minutes et une limite maximale pour chacune des deux gares frontalières de 30 minutes) ;
- des efforts soient faits pour transférer autant que possible, les procédures non ferroviaires (telles que les formalités de douane) aux gares d'origine et de destination plutôt qu'aux frontières ;
- lorsque les contrôles douaniers sont effectués aux frontières, ils soient faits en même temps par les autorités des deux pays concernés ;
- les gouvernements accroissent l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires en ce qui concerne leurs opérations internationales dans le sens le plus large, de telle sorte que les décisions ayant trait à l'amélioration des opérations de franchissement des frontières (par exemple rationalisation des opérations de triage, fusion des aires de triage de chaque côté des frontières, achat de locomotives multicourant ou de matériel roulant à double gabarit, construction de voies ou de postes de transbordement) puissent être prises sur une base commerciale dans un environnement de marché international ;
- lorsque les gouvernements continuent d'exercer un contrôle sur la gestion des opérations ferroviaires, ils éliminent autant que possible les opérations de triage non nécessaires, tout au long du trajet (et pas seulement aux frontières) ;
- les gouvernements examinent les rôles possibles pour coordonner les chemins de fer et leur prêtent assistance en mettant en œuvre des systèmes intégrés appropriés, faisant appel aux technologies de l'information, pour transmettre des données entre réseaux sur l'exploitation des trains et les expéditions de marchandises ;
- les Ministres des transports fassent tout ce qui est en leur pouvoir, en coopération avec les autres Ministres intéressés, pour mettre en œuvre ces recommandations de toute urgence, en vue de lever d'ici à 2005 tous les obstacles au transport qui ne sont pas nécessaires sur les corridors prioritaires;

DECIDE également :

- de mettre sur pied, en collaboration avec les autorités compétentes, des formalités douanières simplifiées pour les nouveaux entrants sur les marchés ferroviaires

internationaux, équivalentes à celles que devaient accomplir les entreprises ferroviaires nationales par le passé ;

- d’encourager la coopération internationale entre les gestionnaires d’infrastructure et les exploitants ferroviaires afin de favoriser la prise de décisions efficaces par rapport aux coûts en matière de planification, d’achat et d’investissement concernant le trafic international et de ne pas entraver les fusions et autres alliances commerciales y afférentes, lorsqu’elles sont compatibles avec le droit de la concurrence et les objectifs politiques nationaux sur le développement de la concurrence dans les marchés ferroviaires ;

(B) AU SUJET DE LA CONCURRENCE INTRA-MODALE ET LA COMPETITIVITE FERROVIAIRE

SE REFERANT au rapport CEMT/CM(2000)20 sur la réforme ferroviaire, et en particulier à ses conclusions selon lesquelles il n’existe pas de modèle unique de réforme de la réglementation susceptible d’être appliqué à toutes les entreprises ferroviaires ;

VU les Directives 91/440/CEE et 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil relatives au développement des chemins de fer communautaires, les Directives 95/18/CE et 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires et la Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la répartition des capacités d’infrastructure ferroviaire, la tarification de l’infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ;

RAPPELANT la Recommandation de 2001 du Conseil de l’OCDE concernant la séparation structurelle dans les secteurs réglementés ;

CONSIDERANT qu’afin de s’assurer que les entreprises ferroviaires puissent offrir des services compétitifs par rapport aux autres modes en développant la qualité des services offerts en fonction des prix que les marchés peuvent supporter, les cadres réglementaires doivent fournir des incitations en faveur de l’efficience, à la fois dans l’exploitation des trains et dans la gestion des infrastructures ;

CONSTATANT que :

- la concurrence intramodale peut favoriser des gains en performance, des améliorations de la qualité du service et des innovations ;
- la concurrence intramodale atteint une efficacité optimale lorsqu’elle s’exerce de manière transparente et non discriminatoire ou, comme dans certains pays Membres Associés, entre des opérateurs qui possèdent chacun leur propre infrastructure ;

NOTANT que certains clients existants ou potentiels des chemins de fer cherchent à entrer dans les marchés ferroviaires européens en vue d’y opérer pour leur compte propre, et que ces entreprises ont besoin — lorsque des droits d’accès sont prévus par la législation nationale et/ou communautaire — de conditions équitables d’accès aux capacités d’infrastructure ;

RECONNAISSANT que :

- parmi les mesures visant à encourager l'accès non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire, il y a peut-être lieu de prévoir l'indépendance à l'égard de l'opérateur ferroviaire historique des responsabilités juridiques de la répartition des capacités d'infrastructure et qu'en tout état de cause, une intervention indépendante réglementaire s'impose pour prévenir la discrimination, sans prendre en considération l'attribution des responsabilités juridiques en matière d'affectation des capacités ;
- dans les Etats membres de l'UE, cette séparation des responsabilités est imposée par le droit communautaire ;
- même lorsque la séparation structurelle est établie, il est nécessaire de prévenir les comportements discriminatoires, et l'équité de la concurrence doit être soumise à la surveillance d'une instance indépendante ;
- la discrimination peut être prévenue en l'absence de séparation structurelle sur certains marchés, en ayant recours à des autorités indépendantes, notamment là où des entreprises verticalement intégrées sont en concurrence et où chacune détient des infrastructures sur lesquelles d'autres opérateurs ont besoin d'accès, ou au cas où des itinéraires parallèles ou équivalents desservent le marché ;
- en cas d'absence de concurrence potentielle entre des entreprises verticalement intégrées, il importe de séparer de l'opérateur historique, l'autorité responsable de l'affectation des capacités d'infrastructure pour assurer un accès à l'infrastructure ferroviaire non-discriminatoire et il peut s'avérer nécessaire également d'en séparer la fonction de planification des sillons ;

RECONNAISSANT également que :

- la "concurrence" pour l'accès aux infrastructures n'implique pas seulement une concurrence entre opérateurs en quête du même marché mais également une "concurrence" entre les divers types de trains pour l'utilisation des voies ainsi qu'une "concurrence" avec les unités d'entretien et de développement de l'infrastructure lorsque les voies sont occupées pour travaux ;
- les décisions concernant l'attribution des sillons doivent refléter la valeur économique des demandes d'utilisation de sillons en conflit;
- dans les cas où l'attribution des sillons est soumise à une réglementation, le système réglementaire devrait être conçu pour mettre en évidence la valeur économique des services en concurrence et garantir la neutralité, y compris lorsque les besoins des opérateurs des trains risquent d'être en conflit avec les intérêts du gestionnaire de l'infrastructure en raison de ses propres besoins d'occupation des voies pour effectuer les campagnes d'entretien et de développement ;

PRENANT ACTE que certains pays Membres agissent au niveau national pour élargir les droits d'accès existants, par exemple, en autorisant l'entrée de nouveaux exploitants ferroviaires sur des marchés de fret ferroviaire nationaux ou en autorisant les entreprises assurant le transport international de marchandises de recourir au cabotage ;

DECIDE :

Concernant les droits d'accès et les autorités régulatrices

- d'agir au niveau national pour s'assurer que la concurrence pour les marchés ferroviaires, et sur les marchés ferroviaires lorsque des droits d'accès sont en vigueur, s'exerce dans des conditions de transparence et de non-discrimination et, à cette fin, d'examiner l'utilité éventuelle de la création d'instances nationales indépendantes, qui seraient habilitées à se saisir de leur propre initiative des problèmes de discrimination relatifs à l'accès à l'infrastructure et qui auraient pour mission de trancher en cas de litige ;
- de s'assurer que, là où il existe déjà des droits d'accès —sans préjudice des réglementations concernant l'octroi de licences aux entreprises ferroviaires et la certification en matière de sécurité, et tout en admettant la possibilité de limiter l'entrée de nouveaux arrivants dans le cas de marchés soumis à des compensations pour obligations de service public — des conditions de concurrence neutres soit établies pour l'entrée d'exploitants ferroviaires qui cherchent à s'introduire sur les marchés internationaux et, à cette fin, d'investir les autorités de la concurrence ou de la réglementation du secteur ferroviaire de pouvoirs leur permettant de prévenir les comportements discriminatoires dans l'octroi de l'accès aux capacités d'infrastructure et dans la tarification de l'utilisation de l'infrastructure ;
- de s'assurer que les instances régulatrices nationales et le cas échéant, internationales, du secteur ferroviaire ont clairement pour mission de promouvoir l'efficacité et la compétitivité d'ensemble du secteur ferroviaire et qu'elles acquièrent les compétences spécifiques requises pour remplir cette mission, en liaison avec les missions juridiques plus restreintes de mise en œuvre des règles de concurrence ;

Concernant l'interface infrastructure - exploitation des trains

- de prévoir, lorsque la gestion de l'infrastructure est séparée de l'exploitation des trains, des arrangements organisationnels permettant d'éviter un éclatement non nécessaire et de limiter les risques et les coûts -- au plan financier et en termes de sécurité -- liés à la gestion de l'interface matériel roulant-infrastructure, en veillant à définir clairement les responsabilités à cet égard ;
- de prévoir, lorsque la gestion de l'infrastructure est séparée de l'exploitation des trains, des arrangements organisationnels et réglementaires qui créent les incitations appropriées en faveur de la sécurité, de l'amélioration de la qualité des services ferroviaires, de l'entretien de l'infrastructure et de l'investissement infrastructurel ;
- de procéder à une restructuration par étapes pour faire en sorte que de nouvelles relations contractuelles puissent s'établir comme il convient, parallèlement au changement structurel, afin d'éviter que l'activité ne pâtisse de perturbations graves ou persistantes de la prestation de services ferroviaires, de l'entretien de l'infrastructure ou du respect des normes de sécurité ;

Concernant les redevances d'utilisation de l'infrastructure

- de prévenir la discrimination s'exerçant par le biais des redevances applicables aux différents exploitants qui cherchent à obtenir sur un même marché le même type de sillon et de service d'infrastructure ;
- qu'une différenciation des prix en fonction des caractéristiques des trains (notamment, poids par essieu) est, cependant, essentielle pour que la mise à disposition des infrastructures soit efficace par rapport aux coûts et qu'une différenciation des prix par segment de marché est appropriée lorsque les redevances d'utilisation de l'infrastructure

visent un rendement sur des investissements déjà effectués ou futurs, ou de manière plus générale, un dépassement des coûts marginaux ;

- de s'assurer que la réglementation de la tarification de l'infrastructure visant à prévenir la discrimination entre exploitants ferroviaires cherchant à obtenir des services similaires liés à l'infrastructure ne supprime pas des incitations en faveur de régimes de redevances efficaces et, en particulier, n'empêche pas l'adoption de tarifs binômes visant à promouvoir un développement efficace du réseau ;
- de s'assurer que les éléments liés aux coûts marginaux entrant dans les redevances d'utilisation de l'infrastructure incitent les exploitants ferroviaires à réduire ces coûts (par exemple grâce à l'amélioration de la conception du matériel roulant), plutôt que de chercher simplement à faire correspondre les recettes et les coûts, en particulier s'agissant des problèmes d'usure, des coûts environnementaux et du coût des accidents ;
- de faire en sorte dans les cas où l'exploitation des trains est séparée de la gestion de l'infrastructure, que les cadres réglementaires, en particulier eu égard à la tarification, fournissent aux gestionnaires d'infrastructure des incitations visant à maximiser l'efficacité, à investir dans de bonnes conditions d'efficacité par rapport aux coûts pour répondre aux attentes de leurs clients et à offrir des services qui contribuent à la compétitivité du rail vis-à-vis des autres modes ;
- de coopérer pour encourager les entreprises responsables de l'infrastructure ferroviaire à travers l'Europe à mettre en place des cadres de tarification transparents et non-discriminatoires qui facilitent l'offre des services ferroviaires internationaux par une harmonisation suffisante de la structure des redevances et qui limitent les "subventions-croisées" entre pays qui pourraient résulter des écarts trop importants des niveaux des tarifs ;

Concernant la coopération entre gestionnaires d'infrastructure

- d'encourager les entreprises responsables de l'infrastructure ferroviaire à coopérer pour permettre une affectation et un développement performant des capacités d'infrastructures qui ne se limitent pas à un seul réseau, et de s'assurer que des entreprises de toute l'Europe participent aux forums de coopération rassemblant des gestionnaires d'infrastructure où sont mises au point des procédures communes afin de créer des marchés ferroviaires à l'échelle du continent ;
- de coopérer pour encourager les gestionnaires d'infrastructure à étendre aux réseaux de toute l'Europe l'application du concept de guichet unique pour commercialiser les capacités, afin que les exploitants ferroviaires se trouvent mieux à même de fournir rapidement aux clients potentiels des informations complètes sur les prix et les services ;
- d'encourager les entreprises responsables de l'infrastructure ferroviaire à répondre rapidement à toutes les demandes de sillons ;

Concernant les subventions croisées au profit des services voyageurs

- d'obliger les entreprises ferroviaires à assurer des services publics non rentables seulement lorsque l'État verse des transferts de compensation suffisants et, au fur et à mesure que les services de fret ferroviaire s'ouvrent à la concurrence, de mettre un terme aux subventions croisées dont les services voyageurs bénéficient de la part des services marchandises dans certains des nouveaux pays Membres où cette pratique persiste ;

(C) AU SUJET DE LA CONCURRENCE INTERMODALE

SE REFERANT au rapport CEMT/CM(2002)1 sur développement durable et équilibré entre modes substituables dans le transport de marchandises ;

VU le projet de Résolution d'ensemble sur les transport combinés CEMT/CM(2002)3 et la Résolution du 18 janvier 2001 du Parlement Européen sur l'intermodalité et le transport de marchandises intermodal ;

RAPPELANT la Résolution n° 2000/3 sur les charges et les taxes liées au transport, et en particulier les éléments suivants :

- l'efficacité de la tarification et de la taxation est optimale quand celles-ci sont fondées sur les coûts sociaux marginaux, y compris les coûts externes dans la mesure où ceux-ci peuvent être identifiés ;
- des incitations à un développement rationnel des infrastructures (reflétant les coûts d'investissement) devraient être intégrés dans les redevances d'utilisation des infrastructures de transport ainsi que des incitations pour une utilisation performante des infrastructures existantes ;
- le pouvoir de décision dans le domaine de la politique fiscale, réside clairement au niveau national et malgré son importance, l'efficacité économique n'est pas le seul critère à prendre en compte dans les décisions relatives à la formation des prix dans les transports ;

CONSIDERANT :

- que les écarts actuels par rapport à une tarification de l'utilisation de l'infrastructure de transport efficace du point de vue socio-économique et par rapport à des règles décisionnelles efficaces en matière d'investissement dans les infrastructures de transport ont entraîné un sous-développement des réseaux ferroviaires et un trafic routier excessif dans certaines régions ;
- qu'un transfert du transport de marchandises de la route vers le rail est, dans certain cas, indispensable pour promouvoir le développement durable, et en particulier dans la région couverte par la Convention sur la protection des Alpes et dans d'autres vallées montagneuses ;
- qu'un transfert modal d'une certaine importance ne sera réalisable qu'en appliquant des ensembles complets de mesures visant à :
 - améliorer l'efficacité et la qualité des services ferroviaires et lever les entraves au trafic ferroviaire international ;
 - prévoir un financement à long terme des investissements dans l'infrastructure ferroviaire ;
 - percevoir des redevances d'utilisation de l'infrastructure routière empruntée par les véhicules de transport de marchandises, différenciées sur une base territoriale et d'un niveau performant ;
 - assurer efficacement le respect des réglementations régissant le transport routier, notamment en ce qui concerne les poids maximums autorisés, la sécurité ainsi que les temps de conduite et de repos, à l'aide de procédures de contrôle et de sanctions

efficaces comme celles recommandées dans la Résolution n° 2001/2 concernant les aspects sociaux du transport routier ;

CONSIDERANT également :

- qu'il faut utiliser de bonnes analyses multicritères et coûts-avantages comme fondement des décisions d'investissement dans l'infrastructure, en tablant sur des hypothèses appropriées pour le prix de l'utilisation de l'infrastructure, liées à la valeur de rareté (ou aux coûts de congestion) des capacités d'infrastructure existantes, dans le souci d'éviter un surinvestissement ou un sous-investissement important dans les installations routières et ferroviaires ;
- qu'il n'y a pas lieu de supposer a priori qu'un mode de transport soit moins nuisible en termes d'impact social et environnementale que tout autre — les circonstances propres à chaque cas sont déterminantes — et que, pour tout investissement ou innovation politique visant à un rééquilibrage du partage modal, il importe de procéder à une évaluation des mécanismes par lesquels les bénéfices sociaux ou environnementaux peuvent être réalisés ;

DECIDE de coopérer afin de développer un cadre politique international en vue de :

- mettre progressivement en œuvre des systèmes de tarification propices à une utilisation plus efficiente des infrastructures de transport ;
- assurer une coordination des investissements lorsque des infrastructures ferroviaires ou routières majeures sont réalisées pour faire face au trafic international, par exemple dans le cas des tunnels franchissant des massifs montagneux, et de parvenir à une utilisation efficiente des ressources au niveau international ;

DECIDE EGALEMENT, tout en respectant l'objectif premier qui est de créer un cadre fiscal et financier susceptible de favoriser l'efficience de tous les modes de transport :

- de prévoir des transferts destinés à l'infrastructure ferroviaire et aux services de transport combiné et, si la législation nationale l'autorise, aux activités de fret ferroviaire, dans les cas où cela peut être bénéfique (par exemple en réduisant les coûts environnementaux ou la congestion routière) en corrigeant les défaillances de la tarification de l'utilisation des infrastructures routière et ferroviaire qui empêchent les forces du marché de maximiser le bien-être général, étant entendu que ces transferts devraient être réalisés de manière à ne pas exercer de discrimination entre des entreprises ferroviaires concurrentes ;
- de coopérer pour permettre, dans des cas spécifiques, des transferts des recettes perçues au titre des redevances d'utilisation de l'infrastructure routière afin de financer des investissements ferroviaires à long terme, qui peuvent contribuer à la réalisation du transfert modal, dans les cas où il n'y a pas d'autres sources de financement disponibles et où des bénéfices socio-économiques nets peuvent être démontrés ;

CHARGE le Comité des Suppléants de :

- diffuser la présente Résolution ;
- surveiller la mise en œuvre de ses recommandations.