



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des transports par chemin de fer****Soixante et onzième session**

Genève, 27-29 novembre 2017

Point 14 de l'ordre du jour provisoire

Réforme des chemins de fer**Réforme des chemins de fer dans la région de la CEE****Note du secrétariat****I. Généralités et introduction**

1. Traditionnellement¹, la plupart des compagnies de chemin de fer européennes ont fonctionné comme des monopoles d'État intégrés verticalement, qui étaient directement responsables de la prestation de services publics, propriétaires de l'infrastructure et des équipements et, souvent, chargés d'autres activités annexes (Communauté européenne du rail et des compagnies d'infrastructure (CER), 2011). En raison de la chute des parts de marché du secteur ferroviaire et des difficultés financières qui ont entraîné des besoins croissants de financements publics, un changement était nécessaire. Depuis le début des années 1990, une profonde restructuration est en cours, le but étant d'ouvrir progressivement le marché en assurant un accès non discriminatoire et en adoptant des normes d'interopérabilité, d'inverser la courbe descendante du trafic ferroviaire et, dans certains cas, de pallier une exploitation inefficace.

2. Cette série de réformes peut être considérée dans un contexte plus large, à savoir la tendance internationale à la nouvelle gestion publique, qui a débuté dans les années 1980 pour devenir, dans les années 1990, la norme absolue en matière de réforme administrative (Farazmand et Pinkowski, 2006). Un grand nombre de branches d'activité, ayant en commun certaines caractéristiques propres à des monopoles naturels, comme les secteurs de l'électricité, du gaz naturel, des télécommunications, de l'eau et des transports, ont procédé à des réformes fondées sur ce type de gestion, en introduisant des outils et des principes de gestion issus du secteur privé dans le but d'assurer leur stabilité sur le plan macroéconomique, de réduire les déficits budgétaires et de limiter la portée et le coût de l'intervention des pouvoirs publics.

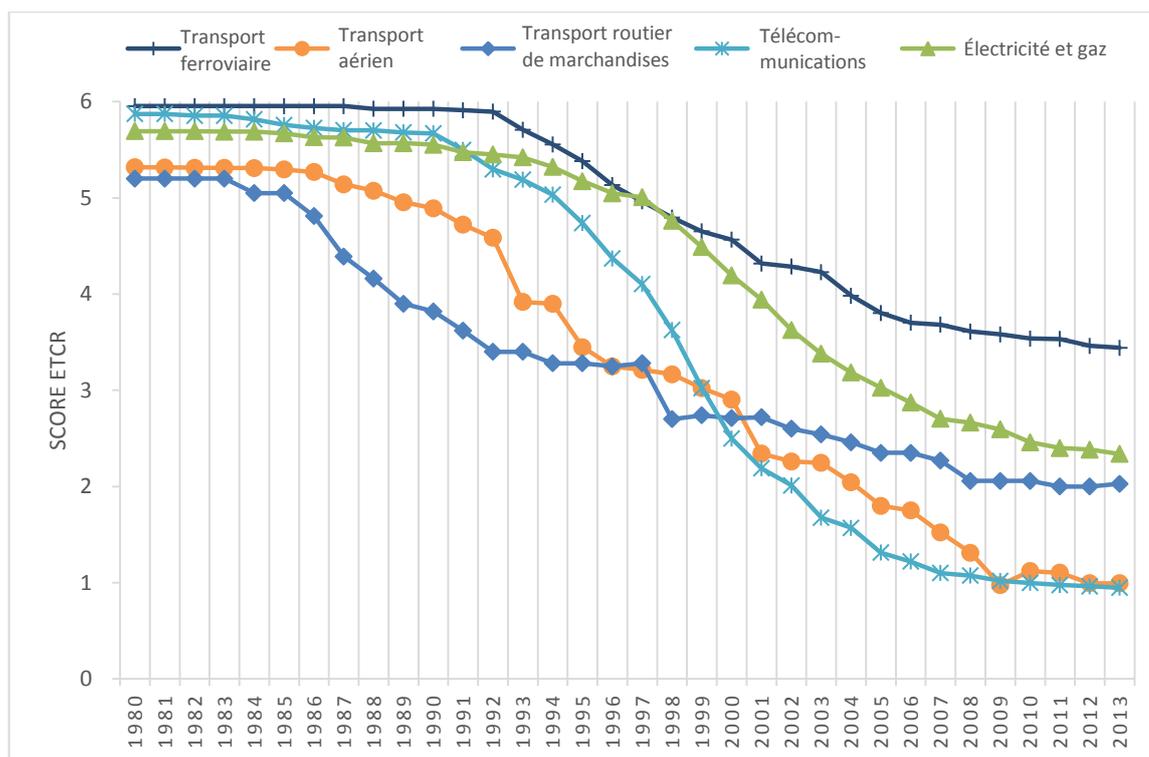
3. Les indicateurs établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) concernant la réglementation dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications (ETCR), qui mesurent le degré d'intégration verticale, de

¹ C'est-à-dire au cours de la période de l'après-guerre.



propriété publique, d'ouverture et de concentration des marchés réglementés, rendent compte des changements opérés au niveau de la structure, de la réglementation et de l'efficacité des industries de réseau européennes. Les valeurs correspondant aux indicateurs ETCR peuvent être comprises entre 0 (état de déréglementation totale) et 6 (conditions de concurrence les plus restrictives). La figure ci-après montre l'évolution des indicateurs ETCR pour les transports par voie ferroviaire et aérienne et le transport routier de marchandises, ainsi que pour d'autres industries de réseau à des fins de comparaison, dont la moyenne a été calculée pour un échantillon de pays de la CEE pour lesquels on dispose de données couvrant la période 1980-2013².

Indicateurs ETCR, 1980-2013



Source : OCDE.

4. La réforme en matière de réglementation des transports a touché en premier lieu le secteur des transports routiers de marchandises, lequel a été fortement libéralisé dans la plupart des pays avant le milieu des années 1990. Le transport aérien a aussi été déréglementé relativement tôt au fil de la libéralisation et de l'ouverture des marchés aériens nationaux, à mesure que les accords régionaux prenaient une place de plus en plus prépondérante et que plusieurs gouvernements réduisaient le nombre des parts qu'ils détenaient dans les compagnies aériennes (Conway et Nicoletti, 2006). La réforme des transports ferroviaires a débuté plus tard et s'est réalisée plus lentement. Néanmoins, au cours des vingt-cinq dernières années, d'importantes initiatives législatives ont vu le jour dans la région de la CEE afin de réformer ce secteur.

5. L'historique de la réforme des chemins de fer dans les pays de la CEE membres et non membres de l'Union européenne (UE) est décrit ci-après.

² Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse et Turquie.

II. La réforme des chemins de fer dans l'Union européenne

6. Au cours des dernières décennies, le législateur européen a considérablement renforcé l'acquis communautaire dans le secteur ferroviaire afin de stimuler la compétitivité et l'ouverture de ce marché. Cette démarche repose sur l'idée selon laquelle plus les secteurs sont soumis à une forte concurrence, plus ils sont efficaces et soucieux des demandes de leur clientèle. Elle découle du Traité de Maastricht, qui vise à créer un marché unique des transports dans l'Union³. Des mesures ont aussi été prises pour accroître l'interopérabilité et la sécurité des réseaux nationaux et favoriser la création d'un système ferroviaire intégré dans l'optique d'instaurer un espace ferroviaire unique européen, comme énoncé dans le livre blanc de 2011 sur les transports (Commission européenne, 2016).

7. La réforme des chemins de fer de l'UE vise trois principaux objectifs : a) séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services⁴ ; b) ouverture du marché et libéralisation des services ferroviaires ; c) création d'un marché commun des transports grâce à une plus grande interopérabilité et à une harmonisation technique.

8. La notion de séparation se rapporte à la création de plusieurs unités plus ou moins indépendantes à partir d'un réseau ferroviaire intégré qui combinait auparavant l'exploitation des trains et la gestion de l'infrastructure sous une seule et même voie hiérarchique (Van de Velde, 2015). La séparation verticale suppose de dissocier les activités susceptibles d'être mutuellement concurrentielles (par exemple l'exploitation de services ferroviaires) de celles qui sont caractérisées par un monopole naturel (par exemple la gestion de l'infrastructure) ; ce type de séparation tend à favoriser l'accès non discriminatoire au réseau ferroviaire des exploitants non titulaires et des nouveaux exploitants. On distingue différents niveaux de séparation verticale :

- La séparation comptable suppose l'écriture de comptes distincts dans les cas où l'exploitation des services ferroviaires et la gestion de l'infrastructure relèvent d'une seule et même entité ;
- La séparation organisationnelle suppose d'organiser l'exploitation des services ferroviaires et la gestion de l'infrastructure en filiales distinctes au sein d'une même société de holding, dotées de procédures décisionnelles indépendantes et de comptes séparés ;
- La séparation institutionnelle suppose de confier l'exploitation des services ferroviaires et la gestion de l'infrastructure à deux sociétés distinctes, bien qu'elles puissent avoir un propriétaire commun, par exemple l'État.

9. La séparation horizontale suppose de scinder l'exploitant ferroviaire titulaire en plusieurs exploitants spécialisés par type de marché ou par technologie, par exemple transport de marchandises contre transport de voyageurs.

10. L'ouverture du marché vise à donner à des entités non titulaires le droit d'accéder à l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à des installations essentielles (par exemple les terminaux et les dépôts de maintenance). En plus des mesures visant à libéraliser le marché, l'UE a assuré le renforcement des organismes réglementaires nationaux ainsi que la création d'un organisme européen de réglementation : l'Agence ferroviaire européenne, remplacée depuis par l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

11. La réussite du processus de libéralisation dans l'UE est due en partie à l'élimination des obstacles physiques et techniques entre les États membres pour permettre aux trains de traverser les frontières nationales. Ces obstacles constituent un fort désavantage compétitif, le transport ferroviaire de marchandises étant désavantagé par rapport au transport routier, par exemple. L'UE a œuvré à la suppression de ces obstacles en menant une politique axée sur l'interopérabilité et l'harmonisation technique. Pour ce faire, elle a encouragé l'adoption de nouvelles dispositions législatives et œuvré à l'élaboration de spécifications techniques

³ Selon l'article 129 b du Traité de Maastricht sur l'Union européenne (1992) : « [...] la Communauté contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie. ».

⁴ Parfois aussi appelé « dissociation ».

d'interopérabilité (STI) destinées à dynamiser la normalisation ferroviaire, les groupes de travail formés volontairement par des représentants du secteur n'ayant produit que peu de résultats⁵. L'interopérabilité suppose également d'harmoniser les dispositions réglementaires relatives à la sécurité et aux droits des voyageurs (Steer Davies Gleave, 2014).

12. Le tableau ci-après résume l'évolution de la législation ferroviaire de l'UE depuis 1991, y compris la directive 91/440/CEE, les quatre « paquets ferroviaires » (de 2001, 2004, 2007 et 2016) et plusieurs mesures ultérieures.

Tableau 1
Aperçu de la législation ferroviaire de l'UE depuis 1991

Mesure(s)	Directive/règlement	Objet
Premières tentatives de réforme	DIR 91/440/CEE	1 Séparation comptable
		2 Limitation des droits d'accès au marché international
	DIR 95/18/CE	3 Licences des entreprises ferroviaires
	DIR 95/19/CE	2 Répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire
		2 Perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure
DIR 96/48/CE	3 Interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse	
Premier paquet ferroviaire	DIR 2001/12/CE	1 Séparation organisationnelle (modèle de la « société de holding »)
		2 Droits d'accès des services de fret international
	DIR 2001/13/CE	3 Critères communs concernant les licences des entreprises ferroviaires
	DIR 2001/14/CE	2 Répartition des capacités indépendamment de l'exploitant de chemins de fer
		2 Institution d'organismes nationaux de réglementation
DIR 2001/16/CE	3 Interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel	
Deuxième paquet ferroviaire	REG (CE) n° 881/2004	3 Institution de l'Agence ferroviaire européenne
	DIR 2004/49/CE	3 Directive concernant une approche commune de la sécurité ferroviaire
	DIR 2004/50/CE	3 Approche commune de l'interopérabilité du réseau ferroviaire de l'UE
	DIR 2004/51/CE	2 Ouverture totale du réseau de fret ferroviaire de l'UE (à partir de 2006)
Troisième paquet ferroviaire	DIR 2007/58/CE	2 Ouverture des services ferroviaires internationaux de transport de voyageurs (à partir de 2010)
	DIR 2007/59/CE	3 Certification des conducteurs de train et des équipages
	REG (CE) n° 1370/2007	2 Réglementation des contrats de service public
	REG (CE) n° 1371/2007	3 Réglementation des droits et obligations des voyageurs ferroviaires

⁵ Les STI s'appliquent uniquement aux infrastructures nouvelles ou améliorées, ce qui réduit leurs incidences financières mais retarde considérablement l'avènement de la pleine interopérabilité (Steer Davies Gleave, 2014).

Mesure(s)	Directive/règlement	Objet
Mesures intermédiaires	DIR 2008/57/CE	3 Refonte de la directive concernant l'interopérabilité
	DIR 2008/110/CE	3 Modification de la directive sur la sécurité des chemins de fer
	REG (CE) n° 1335/2008	3 Modification du règlement instituant une Agence ferroviaire européenne
	DIR 2012/34/UE	1 Refonte du premier paquet ferroviaire
Quatrième paquet ferroviaire, pilier technique	REG (UE) n° 2016/796	3 Institution de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer
	DIR 2016/797/UE	3 Refonte de la directive concernant l'interopérabilité
	DIR 2016/798/UE	3 Refonte de la directive concernant la sécurité
Quatrième paquet ferroviaire, pilier marché	REG (UE) n° 2016/2337	1 Règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer
	REG (UE) n° 2016/2338	2 Appels à la concurrence aux fins de l'octroi de contrats publics d'exploitation ferroviaire
	DIR 2016/2370/UE	2 Ouverture totale des marchés nationaux de transport de voyageurs

Légende : 1 – Séparation ; 2 – Ouverture du marché et libéralisation ; 3 – Interopérabilité et harmonisation technique.
Source : Auteur.

A. Premières tentatives de réforme

13. En 1985, la Cour de justice européenne a exhorté le Conseil à agir dans le domaine des transports en faveur de la libéralisation des marchés européens (arrêt prononcé dans l'affaire 13/83). Si la libéralisation du secteur routier a débuté en 1985 comme suite directe de cet arrêt, la Commission européenne n'a pris sa première mesure d'importance à l'égard du secteur ferroviaire qu'en 1991, avec la directive 91/440/CEE (Esposito et al., 2016).

14. Cette directive a marqué les débuts de la notion de « séparation verticale » entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services ferroviaires. Seule y était prescrite la séparation sur le plan comptable, les plans organisationnel et institutionnel étant facultatifs.

15. La directive 91/440/CEE prévoyait aussi des règles relatives à l'ouverture du marché, en donnant certains droits d'accès aux exploitants désireux de fournir des services internationaux, dans le but d'accroître la compétitivité du marché (Steer Davies Gleave, 2014). Les droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire d'un autre État membre ont été étendus :

- Aux exploitants de chemins de fer d'autres États membres souhaitant fournir des services internationaux de transport combiné, ou transport de fret intermodal ;
- Aux associations d'exploitants de chemins de fer souhaitant fournir des services internationaux (y compris de transport de voyageurs) entre les pays dans lesquels elles étaient implantées.

16. L'UE a, par la suite, publié la directive 95/18/CE sur les licences des entreprises ferroviaires et la directive 95/19/CE sur la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure.

17. La réforme relative à l'interopérabilité des systèmes ferroviaires a débuté au milieu des années 1990. La directive 96/48/CE, qui constituait une première mesure en faveur de l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, visait à promouvoir l'interopérabilité aux différentes étapes de la conception du réseau, notamment dans les domaines suivants : construction, mise en service progressive et exploitation.

B. Premier paquet ferroviaire

18. Par comparaison avec les autres modes de transport, le secteur ferroviaire s'est avéré réticent à prendre le chemin de la libéralisation. En 1996, seuls neuf États membres avaient transposé la directive 91/440/CEE dans leur législation nationale. Cinq États membres l'avaient partiellement mise en œuvre, et un État (la Grèce) n'avait signalé aucune modification à l'échelle nationale (Esposito et al., 2016). La directive a été suivie de peu d'effets, comme en atteste le nombre réduit de nouveaux exploitants et de services à être entrés sur le marché (Steer Davies Gleave, 2014).

19. Au cours des années suivantes, les quatre « paquets ferroviaires » réglementaires, approuvés respectivement en 2001, 2004, 2007 et 2016, ont eu pour objet de remédier à ce manque de progrès. Ils regroupaient et actualisaient les directives précédentes, tout en facilitant le développement du marché. Le premier paquet ferroviaire, approuvé en 2001, englobait quatre directives dont la mise en œuvre était prévue pour 2003 au plus tard.

20. La directive 2001/12/CE (portant modification de la directive 91/440/CEE) a marqué une étape supplémentaire en matière de séparation verticale, en prescrivant une séparation organisationnelle entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services ferroviaires. Il y était prescrit que d'autres fonctions, notamment la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la perception de redevances pour l'utilisation de celle-ci et l'octroi de licences, soient dissociées de l'exploitation des moyens de transport afin de permettre aux nouveaux exploitants ferroviaires d'accéder au marché. La directive 2001/12/CE comportait aussi des prescriptions supplémentaires visant une séparation comptable sur le plan horizontal afin d'éviter les financements croisés. À ce titre, les exploitants de chemins de fer étaient tenus d'établir des bilans et des comptes de pertes et profits distincts pour le transport de voyageurs et le transport de fret et de tenir des comptabilités séparées pour les services publics et les autres opérations de transport de voyageurs. Il était, en outre, interdit aux exploitants de transférer des fonds reçus au titre de contrats de service public vers des activités liées à la prestation d'autres services de transport.

21. Le premier paquet ferroviaire a aussi marqué une étape décisive dans l'ouverture du marché, avec la directive 2001/12/CE, qui prévoyait d'étendre progressivement les droits d'accès aux compagnies ferroviaires de transport de fret :

- D'ici à 2003, tout exploitant ferroviaire titulaire d'une licence au sein de la Communauté européenne aurait le droit d'accéder sur un pied d'égalité et sans discrimination aux tronçons nationaux du Réseau transeuropéen pour le fret ferroviaire (RTEFF) ;
- À partir de 2008, l'intégralité du réseau ferroviaire européen serait ouvert à la concurrence pour les services internationaux de transport de fret (bien qu'aucune disposition n'ait été prévue aux fins du cabotage, à savoir le transport entre deux points d'un même pays par un exploitant d'un pays tiers).

22. Dans la directive 2001/13/CE (portant modification de la directive 95/18/CE), étaient énoncés les critères communs régissant l'octroi de licences aux exploitants ferroviaires de l'UE. La directive 2001/14/CE fixait des règles concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, qui devenait indépendante des exploitants de chemins de fer. De ce fait, le contrôle du marché ferroviaire devait désormais être assuré par des organismes nationaux de réglementation qui ne relèvent pas d'un gestionnaire d'infrastructure, d'un organisme chargé de la perception ou de la répartition ou d'un exploitant de chemins de fer.

23. Des dispositions analogues à celles qui s'appliquaient au système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse conformément à la directive 96/48/CE ont été étendues au réseau ferroviaire transeuropéen classique en vertu de la directive 2001/16/CE. Ces deux directives, axées sur des questions techniques, telles que la sécurité, les systèmes de contrôle, la signalisation, les wagons de marchandises ou la formation du personnel affecté aux opérations de transport ferroviaire international, avaient pour objet d'assurer la fluidité et la sécurité du trafic ferroviaire transfrontalier.

C. Deuxième paquet ferroviaire

24. En 2003, la Commission européenne a procédé à une évaluation de la transposition du premier paquet ferroviaire dans les législations nationales. Bien que le processus de mise en œuvre ne soit pas complètement terminé, les résultats de l'évaluation ont montré les effets bénéfiques de l'accroissement de la concurrence dans le marché ferroviaire (Esposito et al., 2016), ce qui a favorisé la soumission de nouvelles propositions d'instruments juridiques. Le deuxième paquet ferroviaire, qui visait à libéraliser encore plus les services de transport de fret et à promouvoir l'harmonisation des normes techniques et de sécurité, a été approuvé en 2004 ; il englobait trois directives dont la mise en œuvre était prévue pour 2006 au plus tard, ainsi qu'un règlement.

25. La directive 2004/51/CE (portant modification de la directive 91/440/CEE) a permis une plus grande ouverture du marché en supprimant tous les obstacles à l'accès aux marchés nationaux pour les sociétés de transport de marchandises titulaires d'une licence de l'UE. Il y était prescrit d'ouvrir l'ensemble du réseau ferroviaire européen au trafic de marchandises (y compris dans les cas de cabotage) à partir de janvier 2007.

26. Des progrès en matière d'interopérabilité ont été réalisés grâce à la directive 2004/49/CE (portant modification des directives 95/18/CE et 2001/14/CE), qui avait pour but de promouvoir l'harmonisation du cadre réglementaire relatif à la sécurité des chemins de fer, ainsi qu'à la directive 2004/50/CE (portant modification des directives 96/48/CE et 2001/16/CE), qui visait à préciser les prescriptions relatives à l'interopérabilité et à étendre le champ d'application de la directive 2001/16/CE à l'intégralité du réseau ferroviaire européen.

27. L'Agence ferroviaire européenne a été créée en vertu du règlement (CE) n° 881/2004 afin de gérer et de coordonner l'élaboration technique des prescriptions relatives à l'interopérabilité et à la sécurité.

28. Dans la directive 2004/49/CE (portant modification des directives 95/18/CE et 2001/14/CE), qui portait sur des questions de sécurité et dans laquelle étaient établis des indicateurs et objectifs de sécurité communs, il était prescrit d'établir une autorité de sécurité nationale dans chaque État membre, laquelle serait chargée de délivrer des certificats de sécurité aux exploitants ferroviaires et de procéder à des contrôles de sécurité.

D. Troisième paquet ferroviaire

29. Le troisième paquet ferroviaire, comprenant deux directives et deux règlements, a été approuvé en 2007. Il prévoyait la pleine ouverture des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, et visait à réglementer l'octroi de licences aux conducteurs de trains, les services ferroviaires sous obligation de service public et les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

30. La directive 2007/58/CE (portant modification des directives 91/440/CEE et 2001/14/CE) prévoyait l'ouverture complète des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer (y compris dans les cas de cabotage) à partir de 2010, tout en introduisant plusieurs clauses d'exemption, notamment la possibilité de limiter les droits d'accès pour les trajets faisant l'objet d'un contrat de service public (Holvad, 2017).

31. Le troisième paquet ferroviaire a permis de réaliser des avancées en matière d'harmonisation technique. La directive 2007/59/CE instituait le système d'octroi de licences européennes pour les conducteurs de train, en fixant les conditions minimales sur le plan médical et en matière de formation scolaire de base et de compétences professionnelles générales.

32. Le règlement (CE) n° 1371/2007 énonçait un certain nombre de mesures à prendre pour protéger les voyageurs ferroviaires et garantir leurs droits. À ce titre, les exploitants ferroviaires étaient tenus :

- D'assurer un accès non discriminatoire aux trains et de prêter assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ;

- D'offrir des prestations compensatoires aux voyageurs en cas de décès ou de traumatisme, ou lorsqu'un bagage était endommagé ;
- D'offrir une assistance et des prestations compensatoires en cas de retard ou d'annulation d'un voyage ;
- De mettre en place un mécanisme de traitement des plaintes au titre des droits consacrés par le règlement ;
- De publier des renseignements concernant les horaires, la tarification et l'accessibilité des services.

33. Au titre du règlement (CE) n° 1371/2007, les États membres étaient aussi tenus d'instituer des organismes nationaux chargés de faire appliquer les dispositions du règlement (Steer Davies Gleave, 2012).

E. Refonte du premier et du quatrième paquets ferroviaires

34. La refonte du premier paquet ferroviaire par la directive 2012/34/UE a marqué une étape supplémentaire en matière de séparation, avec l'institution d'un espace ferroviaire unique européen. Cette directive permettait au législateur de simplifier, de préciser et de regrouper les dispositions existantes concernant le financement et la gestion de l'infrastructure ferroviaire, l'accès aux installations connexes (dépôts, ateliers de maintenance, etc.) ainsi que le rôle et l'indépendance des organismes de réglementation (Casullo, 2016).

35. La refonte du premier paquet ferroviaire, destinée à simplifier et à renforcer la législation, prévoyait la fusion des trois directives en vigueur et des amendements s'y rapportant (CEE, 2012). Il s'agissait aussi de moderniser la législation et de s'attaquer aux principales difficultés et imperfections recensées au cours de la précédente décennie, notamment :

- En améliorant la transparence des conditions d'accès au marché ferroviaire (grâce à l'établissement d'un document de référence du réseau plus détaillé ou encore à un accès amélioré aux services ferroviaires annexes, par exemple) ;
- En renforçant l'indépendance des organismes nationaux de réglementation par rapport aux autres autorités publiques et en élargissant leur domaine de compétence (aux services ferroviaires annexes, par exemple) ;
- En précisant les règles applicables au financement et à la gestion de l'infrastructure (grâce à l'établissement d'accords contractuels pluriannuels entre l'État et le gestionnaire de l'infrastructure et à l'application de principes plus précis concernant la tarification de l'accès, par exemple).

36. Début 2013, la Commission européenne a proposé un quatrième paquet ferroviaire, destiné initialement à éliminer tous les obstacles restants sur les plans juridique, institutionnel et technique afin de créer un espace ferroviaire unique européen. Ce train de mesures comprend un « pilier marché » qui concerne l'administration des chemins de fer et l'ouverture du marché du transport de voyageurs, ainsi qu'un « pilier technique » qui englobe les questions de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité.

37. Lorsqu'il a été présenté pour la première fois en 2013, le pilier marché comportait des mesures de grande portée destinées à permettre aux nouveaux exploitants ferroviaires d'accéder au marché ; entre autres choses, les États membres étaient tenus de procéder à un appel à la concurrence pour tous les contrats de service public, et une séparation totale entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure était proposée.

38. Ces réformes, dans leurs versions provisoires initiales, n'ont pas suscité l'assentiment unanime des États membres. Après débat⁶, les versions révisées des textes relatifs au pilier marché ont été officiellement adoptés par le Conseil de l'Union européenne

⁶ On trouvera une description détaillée de la procédure législative et du débat politique sur le quatrième paquet ferroviaire dans Scordamaglia et Katsarova (2016).

en octobre 2016 et par le Parlement européen en décembre 2016. Y étaient intégrées d'importantes modifications par rapport aux propositions initiales de la Commission, de nombreux observateurs⁷ estimant que le résultat n'était pas aussi ambitieux que celles-ci.

39. Dans sa forme définitive, le pilier marché comporte trois textes législatifs fondamentaux :

- Le règlement (UE) n° 2016/2337 (abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69) relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer ;
- Le règlement (UE) n° 2016/2338 (portant modification du règlement (CE) n° 1370/2007) concernant les contrats de service public, qui tend à favoriser l'ouverture du marché pour ce qui est des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer. Les services commerciaux de transport de voyageurs à longue distance devront être ouverts à la concurrence d'ici à 2020 sur la base de l'accès libre, et l'appel à la concurrence deviendra la norme pour les contrats de service public d'ici à décembre 2023, certaines exceptions étant admises dans des cas particuliers et l'attribution directe de contrats supposant pour le titulaire de se conformer à des exigences de performance et de qualité ;
- La directive 2016/2370/UE (portant modification de la directive 2012/34/UE) sur l'espace ferroviaire unique européen, qui tend à renforcer l'indépendance et l'impartialité des gestionnaires de l'infrastructure pour favoriser l'ouverture des marchés nationaux de transport de voyageurs. Cependant, selon cette directive, l'intégration verticale est admise sous réserve de certains cloisonnements sur les plans juridique, financier et opérationnel (Railway Gazette, 14 décembre 2016). Il est reconnu expressément dans la directive que la séparation requise entre, d'un côté, la répartition des sillons et la tarification de l'accès à l'infrastructure et, d'un autre côté, l'exploitation ferroviaire peut être réalisée dans le cadre d'une structure verticalement intégrée (Horton and Turner, 2017).

40. Les trois textes constitutifs du pilier technique, approuvés en juin 2015 et adoptés officiellement par le Parlement européen en avril 2016 (Railway Gazette, 14 décembre 2016), ont marqué une étape supplémentaire en matière d'interopérabilité et d'harmonisation technique :

- Directive 2016/797/UE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte) ;
- Directive 2016/798/UE relative à la sécurité ferroviaire (refonte) ;
- Règlement (UE) 2016/796 (abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004) relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

41. Les États membres ont jusqu'au mois de juin 2019 pour transposer ces directives dans leur législation nationale⁸.

42. À la suite de l'entrée en vigueur du pilier technique en juin 2016, l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer a remplacé l'Agence ferroviaire européenne. Le règlement susmentionné renforce le rôle joué par l'Agence dans la délivrance des autorisations de véhicule et des certificats de sécurité. À cet égard, certaines parties prenantes ont fait valoir, au cours des dernières années, que les certificats de sécurité, actuellement délivrés par les autorités nationales de sécurité en application de la directive 2004/49/CE, pourraient entraver l'entrée sur certains marchés nationaux (Steer Davies Gleave, 2014). Pour se prémunir contre cette possibilité et offrir un plus grand degré de certitude aux demandeurs, le règlement prévoit que l'Agence européenne et les autorités nationales de sécurité compétentes se partagent cette fonction à partir de 2019. Un certificat unique de sécurité et une autorisation unique de mise sur le marché, valides dans toute l'Europe, seront aussi introduits pour chaque véhicule en 2019.

⁷ Notamment l'Association européenne du transport de marchandises par rail (ERFA).

⁸ Néanmoins, les États membres peuvent prolonger ce délai d'une année s'ils en donnent la justification à la Commission européenne et à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

III. La réforme des chemins de fer dans les autres pays de la CEE

43. Dans les pays de la CEE non membres de l'UE, la réforme des chemins de fer repose sur différents modèles et s'effectue à des rythmes variés. On peut distinguer trois groupes de pays :

- Le premier comprend les pays d'Europe centrale et d'Europe du Nord non membres de l'UE, à savoir la Norvège et la Suisse ;
- Le deuxième comprend des pays qui sont officiellement candidats auprès de l'UE ou sont susceptibles de le devenir : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. Ceux d'entre eux qui appliquent le processus de stabilisation et d'association, lequel précède l'adhésion à l'Union, élaborent leur politique structurelle dans le domaine ferroviaire conformément aux principes énoncés dans les paquets ferroviaires communautaires (CEE, 2017) ;
- Le troisième comprend les républiques issues de l'ex-Union soviétique : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Fédération de Russie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la République de Moldova, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et l'Ukraine. Celles-ci peuvent ensuite être regroupées selon leur niveau de réforme :
 - Les pays qui ont accomplis des progrès certains en s'inspirant d'un modèle de réformes « à la russe » : Kazakhstan et Fédération de Russie ;
 - Les pays dans lesquels la question des réformes fait l'objet d'un degré élevé d'attention et certains instruments juridiques sont adoptés à cet effet, bien que les mesures concrètes semblent modérées : Ouzbékistan et Ukraine ;
 - Les pays qui n'ont pas encore prévu de procéder à des réformes : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kirghizistan, République de Moldova, Tadjikistan et Turkménistan (CEE, 2017).

A. La Suisse

44. La Suisse a engagé au cours des deux dernières décennies une vaste réforme des chemins de fer qui, bien qu'elle s'inspire en partie de la réforme de l'UE, est également largement spécifique à ce pays. On peut décomposer cette réforme en trois temps : la révision de la loi fédérale sur les chemins de fer (loi sur les chemins de fer ou LCdF) en 1996, la « Réforme des chemins de fer 1 » en 1999 et la « Réforme des chemins de fer 2 » engagée en 2005.

45. Dans le cadre de la première phase (1996), un nouveau mode d'administration des opérations de transport régional de voyageurs⁹ prévoyait les éléments suivants :

- Les autorités cantonales devenaient pleinement responsables des services régionaux de transport (sous la supervision de l'Office fédéral des transports) ;
- Les subventions publiques devaient être clairement définies par contrat de service, de sorte que les déficits imprévus ne soient plus couverts par l'État ;
- Le monopole des CFF¹⁰ sur les services ferroviaires régionaux et nationaux de transport de voyageurs à longue distance était annulé.

46. Dans le cadre de la deuxième phase (1999), la « Réforme des chemins de fer 1 »¹¹ prévoyait la transposition dans la législation suisse des principes de la

⁹ LCdF, 24 mars 1995.

¹⁰ Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), (Schweizerische Bundesbahnen (SBB) en allemand et Ferrovie Federali Svizzere (FFS) en italien).

¹¹ LCdf, 20 mars 1998.

directive 91/440/CEE, conformément à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (1999). L'autorité directe détenue par l'administration fédérale sur les CFF était abolie et l'entreprise ferroviaire nationale devenait liée par un contrat pluriannuel (Desmaris, 2015).

47. Dans le cadre de la troisième phase (engagée en 2005), l'Administration fédérale a présenté un nouveau paquet ferroviaire au Parlement (« Réforme des chemins de fer 2 ») qui visait à transposer dans la législation suisse le contenu des premier et deuxième paquets ferroviaires de l'UE et comprenait des mesures relatives au financement de l'infrastructure ferroviaire, à l'institution d'une autorité de réglementation et à la sécurité. Le Parlement ayant rejeté le projet de loi, l'Administration fédérale a décidé de scinder le paquet ferroviaire en plusieurs projets de loi, adoptés et entrés en vigueur à partir de 2010 (CER, 2011).

48. Ces vagues de réforme ont eu pour effet d'instaurer un système « hybride » associant libéralisation et intégration (par exemple une organisation verticalement intégrée de l'exploitant titulaire, à savoir les CFF, avec séparation des fonctions essentielles) et dont l'alignement sur la législation européenne et les objectifs de l'UE n'est que partiel (les mesures de mise en œuvre adoptées sont traitées plus en détail dans le chapitre suivant).

B. Norvège

49. En Norvège, l'infrastructure et l'exploitation des services ferroviaires sont indépendantes depuis 1996. Au cours des dernières années, le secteur a été confronté à un certain nombre de difficultés, notamment la faiblesse des investissements dans l'infrastructure, l'insuffisance des capacités d'infrastructure, un manque d'efficacité lié à l'absence d'incitations induites par le marché, le chevauchement des responsabilités et la nécessité d'une meilleure coordination entre les organismes publics (Taule Fjordbakk, 2016).

50. En juin 2015, le Parlement norvégien a décidé de réformer le secteur ferroviaire. Entrée en vigueur en janvier 2017, la réforme, qui selon des sources officielles entendait combiner des mesures prises en Allemagne, en Suède et en Grande-Bretagne, se fondait sur trois grands piliers : réforme du gestionnaire de l'infrastructure Jernbaneverket, réforme de l'exploitant ferroviaire NSB (Norges Statsbaner, c'est-à-dire les chemins de fer norvégiens) et introduction de la concurrence sur le marché, y compris pour l'entretien de l'infrastructure et du matériel roulant (Taule Fjordbakk, 2016).

51. Jernbaneverket a été scindé en deux entités, à savoir le nouveau gestionnaire de l'infrastructure Bane Nor et la Direction des chemins de fer. Tandis que la première se consacre à la conception, à la construction et à l'entretien de l'infrastructure, la seconde a pour tâche de coordonner l'évolution du secteur, notamment la planification des investissements dans l'infrastructure et l'adjudication des contrats d'exploitation du réseau ferroviaire national qui sera divisé en lots soumis à des appels d'offres.

52. La NSB a été restructuré en agent d'exploitation et ses divisions chargées du matériel roulant, des biens immobiliers et de la billetterie sont à présent des entreprises publiques distinctes. En conséquence, la NSB et les exploitants tiers loueront les trains de Materiellselskapet et confieront l'entretien à Mantena tandis que les activités de billetterie seront gérées exclusivement par Entur (International Railway Journal, 17 janvier 2017).

C. Pays de l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est

53. En 2004, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie¹², l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo et la Commission européenne ont signé un mémorandum d'accord pour le développement du réseau principal de transport régional. Le mémorandum prévoyait la création de l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est

¹² La Croatie a adhéré à l'Union européenne en juillet 2013.

(SEETO) en tant qu'organisation régionale des transports de l'Espace ferroviaire de l'Europe du Sud-Est.

54. En 2007, un additif au mémorandum d'accord a été signé dans le but de renforcer la coopération régionale dans le secteur et de servir de guide pour la réforme des chemins de fer. Il visait en particulier à améliorer l'accès au marché ferroviaire, à ouvrir les marchés nationaux, à faciliter le passage des frontières et à garantir un niveau élevé d'interopérabilité technique entre les partenaires. Les sept pays signataires ont convenu de restructurer progressivement leur secteur ferroviaire afin d'aligner leur législation interne avec les dispositions de l'UE en la matière. Les pays du SEETO se sont engagés à adopter et à faire appliquer des lois nationales qui mettraient l'accent sur : la séparation des différentes entreprises ferroviaires, leur indépendance de gestion et leur adaptation aux besoins du marché ; l'équité des conditions d'accès ; la sécurité et l'interopérabilité ; la stabilité financière et la transparence de la participation des pouvoirs publics ; les questions de passage des frontières ; et les questions sociales. En outre, l'additif permet à la Commission européenne d'organiser des examens par des pairs pour évaluer l'avancement des réformes.

55. En 2008, les pays du SEETO ont adopté un calendrier pour la mise en œuvre de l'additif. Ce calendrier tenait compte du fait que des lois conformes à la politique ferroviaire de l'UE avaient été adoptées dans certains pays du SEETO les années précédentes mais qu'elles n'étaient jamais entrées en vigueur. L'accent avait donc été mis sur la nécessité d'appliquer effectivement les lois adoptées. La date limite de mise en œuvre des réformes avait été fixée à 2010 mais elle n'a pas été respectée dans la plupart des cas (Monsalve, 2011).

D. Turquie

56. Historiquement, la compagnie des chemins de fer turcs (Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları, TCDD) était une entreprise publique qui relevait du Ministère des transports, était chargée d'assurer les services ferroviaires et bénéficiait de pouvoirs de monopole et d'une structure d'intégration verticale. La TCDD possédait et exploitait des entreprises affiliées responsables de la fabrication des locomotives, des voitures de voyageurs et des wagons de marchandises, ainsi que plusieurs ports ayant un accès ferroviaire. Les recettes provenant des activités portuaires, la seule activité rentable de la TCDD, servaient à subventionner de façon indirecte les opérations ferroviaires (Monsalve, 2011).

57. En 2005, l'UE a officiellement accepté de lancer les négociations avec la Turquie en vue de son adhésion. Le Gouvernement turc a envisagé de restructurer le secteur ferroviaire, qui demeurait l'un des rares à ne pas avoir fait l'objet d'une réforme, afin que le pays reste en phase avec la politique ferroviaire européenne. En coopération étroite avec la Banque mondiale, l'UE a commencé à fournir une assistance technique aux autorités turques pour l'élaboration d'une réforme ferroviaire, avec l'objectif de réduire les pertes financières de la TCDD et de remplir les critères d'adhésion à l'Union (Koning, 2012).

58. La première loi relative à la séparation des activités ferroviaires a été adoptée en 2011¹³ et a porté création de la Direction générale de la réglementation ferroviaire, qui est chargée d'assurer les fonctions d'organe réglementaire, d'autorité de sécurité et de responsable des marchés pour les contrats de service public. Depuis, d'autres textes réglementaires ont été adoptés concernant l'accès à l'infrastructure ferroviaire, la fixation des redevances d'accès, la gestion des capacités, l'agrément du matériel roulant et la sécurité (Railway Gazette, 2 mai 2016).

59. Une loi visant à libéraliser le secteur ferroviaire¹⁴ a été promulguée en 2013 afin de mettre un terme au monopole de la TCDD et d'introduire la concurrence sur le marché (Thomas, 2015). Elle prévoyait la dissociation verticale du secteur en établissant une filiale au sein de la TCDD (baptisée TCDD Taşımacılık, c'est-à-dire TCDD Transport) qui serait

¹³ Décret-loi n° 655/2011 sur la structure administrative et les fonctions du Ministère des transports, de la marine et de la communication.

¹⁴ Loi n° 6461/2013 sur la libéralisation du transport ferroviaire en Turquie.

propriétaire du matériel roulant et prestataire des services de fret et de transport de voyageurs, et en ouvrant les infrastructures ferroviaires toujours détenues par la TCDD à d'autres exploitants privés. Elle prévoyait également de nouvelles règles relatives aux obligations de service public et aux subventions publiques destinées au secteur. D'autres dispositions légales ont ensuite été promulguées par la Direction générale de la réglementation ferroviaire conformément aux directives de l'UE.

60. La séparation des activités a pris effet en juin 2016 (Rail Turkey, 4 juin 2016) et la TCDD a publié le premier document de référence du réseau en novembre 2016, lançant ainsi la libéralisation du secteur ferroviaire turc. En janvier 2017, la TCDD, en tant que gestionnaire de l'infrastructure, et le nouvel exploitant TCDD Transport ont signé un accord sur l'accès au réseau ferré. Les déficits budgétaires des deux entités seront couverts par le Gouvernement turc jusqu'en mai 2018 ; après cette date, seuls les investissements pour les trains à grande vitesse, la construction de nouvelles lignes et la modernisation des lignes existantes seront financés par des fonds publics tandis que les contrats de service public seront soumis à la concurrence (Rail Turkey, 4 juin 2016).

E. Fédération de Russie

61. Pendant presque dix ans, le secteur ferroviaire russe n'a pas été touché par les réformes socioéconomiques engagées depuis 1992. À cette époque, alors que l'économie de marché se développait, le Ministère des chemins de fer (Ministerstvo Putei Soobschenija – MPS) est resté détenteur du monopole ferroviaire et cumulait les fonctions de décideur, d'organe réglementaire et de prestataire de services. Toutefois, à la fin des années 1990, le Gouvernement a pris conscience que ce système n'était plus viable, les besoins d'investissements étant considérables et les services de transport de voyageurs déficitaires, et qu'il fallait créer de la concurrence sur le marché afin d'attirer du capital privé, de faire baisser les coûts et d'améliorer la rentabilité.

62. En conséquence, une réforme, résumée dans le tableau ci-après, a été lancée.

Tableau 2
Réforme ferroviaire russe

<i>Phase</i>	<i>Description</i>	<i>Étapes</i>
Avant 2001	Restructuration préliminaire	Création du MPS russe à partir du MPS de l'Union soviétique Parution de la « Vision pour la réforme ferroviaire » (1995) et adoption des lois et décrets connexes (1995-1998) Réaffectation de certains services d'ordre social et début des réductions de personnel Privatisation de certains fournisseurs d'équipements ferroviaires et introduction des appels d'offres dans les procédures de passation des marchés du MPS
2001-2003 Première phase	Cadre juridique et institutionnel	Adoption de la loi et des règlements ayant pour effet de séparer les fonctions décisionnelles et réglementaires des fonctions commerciales Évaluation des actifs, audit et consolidation des comptes
2003-2005 Deuxième phase	Séparation effective des fonctions	Création de Roszheldor et de Rostransnadzor, deux organismes publics respectivement chargés d'élaborer les politiques ferroviaires et de contrôler la sécurité des transports Création de la Commission fédérale de l'énergie (rebaptisée par la suite Services fédéraux des tarifs) afin de réglementer les tarifs ferroviaires Création de la RZD reprenant les actifs du MPS (y compris la propriété de l'infrastructure, de la signalisation, du système d'aiguillage et des locomotives) et les responsabilités liées à l'exploitation

<i>Phase</i>	<i>Description</i>	<i>Étapes</i>
		<p>Création de 27 filiales de la RZD chargées notamment des activités et services suivants : fret général, fret de transit, fret intermodal, fret réfrigéré, réparation des wagons, fabrication et réparation des équipements d'entretien des voies</p> <p>Publication d'un décret sur l'accès non discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire</p> <p>Promotion des investissements privés dans les wagons de marchandises en séparant la composante « wagon » des autres éléments pour le calcul du tarif ferroviaire</p> <p>Élimination progressive du financement indirect des opérations de transport de voyageurs par celles de transport de marchandises</p> <p>Introduction des normes internationales d'information financière pour la comptabilité et renforcement de la transparence financière en rendant publics les états financiers vérifiés</p>
2006-2010 Troisième phase	Développement de la concurrence	<p>Création d'autres filiales de la RZD chargées notamment : du fret (par exemple Freight One et TransContainer), du transport de voyageurs à longue distance (Compagnie fédérale de transport de voyageurs), des trains de banlieue, de la réparation des locomotives et du matériel roulant, de la construction et de la recherche-développement.</p> <p>Lancement de la vente de parts de la RZD dans les filiales</p> <p>Conclusion des premiers partenariats public-privé</p> <p>Émission d'obligations internationales de la RZD</p> <p>Révision de la politique tarifaire</p> <p>Révision de la politique des subventions en ce qui concerne les services de transport à longue distance et les trains de banlieue</p>
Après 2010	Poursuite des réformes	<p>Poursuite de la vente de parts de la RZD et de ses filiales, y compris la privatisation totale de Freight One et Freight Two (rebaptisé par la suite Federal Freight)</p> <p>Poursuite de la révision de la politique tarifaire, notamment la séparation des composantes « infrastructure » et « locomotive », et harmonisation tarifaire</p> <p>Séparation des compagnies de transport régional de voyageurs de la RZD</p> <p>Débat public sur la création de transporteurs privés qui exploiteraient leurs propres locomotives et wagons</p>

63. En Fédération de Russie, la réforme ferroviaire a débuté en 1998 avec la réaffectation des services d'ordre social et la privatisation de certains fournisseurs d'équipements ferroviaires (Banque asiatique de développement, 2017). Elle s'est accélérée en 2001 avec la publication du Programme décennal pour la réforme structurelle du transport ferroviaire¹⁵, dont les objectifs étaient les suivants :

- Améliorer la performance, la disponibilité, la sécurité et la qualité du transport ferroviaire ;
- Introduire la concurrence et encourager l'investissement privé dans le secteur ;
- Réduire les coûts de transport et les aides publiques au secteur ;
- Augmenter l'offre pour le transport de voyageurs afin de répondre à la demande croissante.

64. Le programme prévoyait trois phases. La première (2001-2003) concernait l'élaboration d'un cadre juridique et l'établissement d'institutions de base afin de rendre le secteur ferroviaire plus concurrentiel (CER, 2011). Les lois adoptées lors de cette phase

¹⁵ Ordonnance n° 384 du 18 mai 2001, modifiée le 22 juillet 2009.

visaient à séparer les fonctions décisionnelles et réglementaires des fonctions commerciales et de l'exploitation. À cette fin, l'entreprise publique des chemins de fer russes (Rossiiskye Zheleznye Dorogi, RZD), détenue en totalité par l'État, a été créée en 2003¹⁶. L'élaboration des politiques, auparavant assurée par le MPS, a été confiée à l'Office fédéral des transports ferroviaires placé sous l'égide du Ministère des transports, tandis que la RZD a hérité de tous les actifs ferroviaires. En parallèle, de nombreuses structures non essentielles, y compris les services d'ordre social (hôpitaux et écoles) et la construction, ont été cédées et des réductions de personnel considérables ont été entreprises (OCDE, 2013).

65. La deuxième phase de la réforme (2003-2006) a porté sur la réorganisation interne de la RZD, l'objectif principal étant de mettre fin au financement indirect du transport de voyageurs par le fret. Au cours de cette période, les différentes branches d'activité de la RZD ont été dissociées et plus de 40 filiales ont été créées dans les domaines du transport de conteneurs (TransContainer), des services de transport réfrigéré (Refservice), du transport de véhicules (RealTransAuto), de l'entretien du matériel roulant, de la fabrication de pièces détachées, etc. (Kolik, 2016). En outre, un grand nombre de textes juridiques ont été adoptés pour préparer la transition d'un monopole ferroviaire public à un secteur du chemin de fer concurrentiel. Par exemple, le principe d'accès non discriminatoire a été approuvé.

66. Les nouvelles dispositions légales ont encouragé l'investissement privé dans les wagons de marchandises. En conséquence, le secteur des « exploitants de wagons », c'est-à-dire les transitaires qui possèdent ou louent les wagons et gèrent les opérations logistiques ferroviaires (OCDE, 2013), a commencé à croître rapidement avant de devenir l'un des principaux éléments du modèle ferroviaire russe (CER, 2011).

67. La troisième phase de la réforme (2006-2010) avait pour objectif d'attirer les capitaux privés et de développer la concurrence. À cette fin, le marché du fret a été progressivement libéralisé. Les droits de propriété de la plupart des wagons de marchandises de la RZD ont été transférés à deux grandes entreprises conçues dans un premier temps comme des filiales de la RZD, à savoir Freight One, créée en 2007, et Freight Two, créée en 2010 et rebaptisée Federal Freight en 2013. Les wagons restants ont été vendus à des entreprises d'exploitation privées en faisant jouer la concurrence (OCDE, 2016).

68. La libéralisation a également touché un autre marché : la Compagnie fédérale de transport de voyageurs a été créée en 2009 en tant que filiale de la RZD chargée du transport de voyageurs à longue distance.

69. À l'issue des dix ans que devait durer le Programme de 2001, le Gouvernement a décidé de prolonger la réforme. Le document intitulé « Modèle de marché du fret ferroviaire jusqu'en 2015 » exposait les mesures à prendre pour les cinq années suivantes, notamment concernant l'amélioration de la gestion technologique des opérations de fret afin d'accroître la productivité (Kolik, 2016). En février 2014, le Gouvernement russe a publié un plan d'action pour le développement de la concurrence dans le transport ferroviaire, avec pour objectif principal de développer la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de voyageurs (OCDE, 2016).

F. Kazakhstan

70. À l'indépendance du pays en 1991, le réseau ferroviaire kazakh était contrôlé par trois administrations régionales¹⁷. La réforme du secteur a débuté en 1997, avec la fusion de ces administrations en une organisation publique nationale intégrée, nommée Kazakhstan Temir Zholy (KTZ). Le secteur ferroviaire était caractérisé par des ressources en mauvais état, des technologies obsolètes et un cadre non concurrentiel (Egis International/Dornier Consulting, 2013).

¹⁶ Ordonnance n° 585 du 18 octobre 2003.

¹⁷ Celles d'Almaty, du Kazakhstan occidental et de Tselinia.

71. En 2001, le Gouvernement kazakh a approuvé un vaste programme de restructuration¹⁸. Les réformes ont été engagées en trois temps. Si la première et la deuxième phases (2001 à 2006) visaient à transformer le secteur sur la base du modèle russe, les réformes ont par la suite changé d'orientation. Lors de la troisième phase de réforme, le modèle kazakh s'est inspiré plus fortement de la structure des chemins de fer de l'UE. Les deux premières phases de la réforme ont vu la création de deux entreprises, responsables respectivement des services de traction et de l'exploitation du parc ferroviaire. La troisième phase de réforme a permis de dissocier les fonctions réglementaires des fonctions commerciales, et de scinder la gestion de l'infrastructure, le transport de voyageurs et les services liés au transport de marchandises en plusieurs filiales distinctes en commandite par actions placées sous la tutelle de la société de holding KTZ, les entreprises chargées du transport de marchandises et de voyageurs exploitant leurs propres locomotives et parc ferroviaire (CEE, 2017 et Egis International/Dornier Consulting, 2013).

72. La réforme a entraîné d'autres évolutions majeures, notamment l'introduction de méthodes modernisées de comptabilité et de gestion de l'information, ainsi que la privatisation ou la réaffectation des actifs secondaires (notamment l'entretien des rails et du matériel roulant) et des actifs d'ordre social (notamment les établissements scolaires, les hôpitaux et les logements, dont l'administration a été transférée aux autorités locales compétentes). À mesure que se poursuivait la réforme des chemins de fer au Kazakhstan, le Gouvernement a affecté des actifs supplémentaires à la société KTZ, à savoir 11 aéroports et trois zones de commerce international (Banque asiatique de développement, 2017).

G. Ukraine

73. La société des chemins de fer ukrainiens (Ukrzaliznytsia) est une entreprise totalement publique qui a été créée en 1991 à l'indépendance du pays. En 2006, le Gouvernement ukrainien a approuvé des principes directeurs relatifs au Programme national de réforme des transports ferroviaires, dans lesquels la réforme était abordée d'une manière très proche de celle employée en Fédération de Russie (CEE, 2017). Le programme, bien qu'il ait été reporté en 2009 et en 2011 (il doit être mené à terme d'ici à 2019), prévoyait trois phases de réforme :

- Phase 1 (2010-2012) : cloisonnement entre la fonction réglementaire du Gouvernement et la fonction opérationnelle de la société des chemins de fer ukrainiens, et fusion des entités qui la composaient, à savoir six exploitants ferroviaires régionaux et de nombreuses filiales, en une société de capitaux publique verticalement intégrée. Le Parlement a adopté un mécanisme législatif aux fins de la réforme du secteur ferroviaire (la « loi d'établissement »). Entrée en vigueur en mars 2012, cette loi imposait au Gouvernement d'adopter une résolution concernant l'établissement de la nouvelle société nationale des chemins de fer en juin 2012 au plus tard, ce qu'il a finalement fait en juin 2014. La nouvelle société nationale des chemins de fer devenait à ce titre une société de capitaux publique (2015), se défaisant ainsi de son statut antérieur d'organisme d'État ;
- Phase 2 (2013-2015) : ouverture à la concurrence du marché de l'exploitation du matériel roulant. D'autres mesures ont été prises : instauration d'un système de gestion, révision des politiques relatives aux tarifs, création d'un centre principal de gestion des transport et de centres régionaux, introduction de mécanismes de subvention du transport de voyageurs, création des conditions juridiques et organisationnelles permettant l'entrée sur le marché d'opérateurs privés de transport de voyageurs, établissement d'opérateurs régionaux de transport de voyageurs dont seraient propriétaires les autorités locales ainsi que la nouvelle société nationale des chemins de fer. La phase 2 n'a pas encore débuté ;

¹⁸ La « loi sur le transport par chemin de fer », qui s'inscrit dans une vague de textes législatifs destinés à réformer le secteur des transports du Kazakhstan.

- Phase 3 (2016-2019) : à plus long terme, plusieurs autres objectifs ont été fixés, à savoir l'introduction d'un mécanisme financier afin de mettre un terme aux subventions croisées permettant de compenser les pertes afférentes au transport de voyageurs par les recettes du transport de marchandises, la promotion de la concurrence sur le marché de l'exploitation du matériel roulant et le développement des installations logistiques et des terminaux (Grushevskaa et al., 2016).

74. En novembre 2016, un projet commun avec l'UE a été lancé. Il s'agit de prêter main forte au Ministère de l'infrastructure dans la réforme du secteur ferroviaire, conformément aux dispositions de l'Accord d'association entre l'UE et l'Ukraine. Ce projet devrait contribuer à renforcer les capacités du Ministère de l'infrastructure en vue de l'élaboration de politiques visant à instaurer un marché ferroviaire concurrentiel, à établir des prescriptions de sécurité qui soient conformes aux normes et standards européens et à intégrer le système ferroviaire ukrainien dans le réseau de transport transeuropéen.

H. Ouzbékistan

75. En Ouzbékistan, un comité pour la réforme ferroviaire a été institué en 1997 et le Gouvernement a publié un plan de réforme (avec l'appui de la Banque asiatique de développement). Le plan prévoyait l'externalisation des activités non essentielles et l'élimination progressive des participations croisées internes, sans toutefois prévoir de mesures visant à favoriser la concurrence.

76. En 2001, la réforme a été mise en œuvre, en procédant à la séparation verticale du secteur sur la base du modèle russe. L'exploitant ferroviaire public du pays, Uzbekiston Temir Ullari (société des chemins de fer ouzbeks) a été transformé en société de capitaux dont l'État est actionnaire à 100 % et plusieurs divisions de cette entité ont été elles-mêmes converties en sociétés de capitaux, dans des domaines d'activité tels que le transport de conteneurs, le transport de marchandises réfrigérées, le transport de voyageurs et la réparation de wagons (CEE, 2017).

I. Autres anciennes républiques soviétiques

77. En 2007, le Gouvernement arménien a lancé un appel d'offres en vue de la modernisation et de l'exploitation des chemins de fer arméniens. La société des chemins de fer russes, en tant que seul soumissionnaire, a créé la société des chemins de fer du Caucase oriental (CJSC), qu'elle a organisée sous la forme d'une filiale et sur laquelle elle exerce un contrôle total, pour administrer l'exploitation des chemins de fer d'Arménie. La CJSC a officiellement lancé son programme de modernisation et d'exploitation en 2008 au titre d'une concession accordée pour trente ans (et dont la durée peut être prolongée). En conséquence, il est probable que la structure et l'exploitation du secteur ferroviaire arménien, dans sa forme future, soient fondées sur le modèle russe (CEE, 2017).

78. En Azerbaïdjan, les chemins de fer sont exploités par Azərbaycan Dəmir Yolları (la société des chemins de fer azerbaïdjanais), entreprise publique sous monopole d'État pleinement intégrée. Alors que les tarifs applicables au transport de marchandises ont été libéralisés, ceux applicables au transport de voyageurs sont toujours fixés par le Gouvernement. On ne dispose d'aucun renseignement concernant les éventuelles réformes structurelles prévues (CEE, 2017).

79. Au Bélarus, les chemins de fer sont exploités par Belaruskaya Chugunka (société des chemins de fer bélarussiens), qui est une entreprise publique verticalement intégrée relevant du Ministère des transports et de la communication. Selon les documents relatifs à la politique générale, il n'est pour l'heure pas question de procéder à une quelconque réforme de fond dans le secteur ferroviaire. Le programme national de développement des transports par chemin de fer pour la période 2011-2015 prévoyait uniquement une modernisation du secteur sur la base du modèle existant. En 2013, la communauté scientifique du Bélarus a mis au point un modèle de réforme qui incorporait la méthode des sociétés de holding ; cinq entreprises, à savoir une entreprise de transport de fret, une entreprise de transport de voyageurs, un constructeur ferroviaire, une entreprise de

maintenance de l'infrastructure et une entreprise d'ingénierie (études techniques), devaient être placées sous l'autorité d'une direction générale. Cette réforme est radicalement différente du modèle russe et contraire à certains des principes de base du modèle ferroviaire européen (CEE, 2017).

80. En Géorgie, les chemins de fer sont exploités par Sakartvelos Rkinigza (la société des chemins de fer géorgiens), entreprise ferroviaire nationale pleinement contrôlée par l'État. Les dernières années ont été marquées par plusieurs tentatives visant à réformer le secteur ferroviaire en privatisant cette entreprise. Par exemple, en 2008, un appel à concession a été annoncé et cinq entités internationales ont manifesté leur intention d'acheter la totalité des parts et d'investir dans le développement de l'entreprise ; la procédure a cependant été suspendue par le Gouvernement sans autres explications. On ne dispose d'aucun renseignement concernant les éventuelles réformes prévues (CEE, 2017).

81. En République de Moldova, les chemins de fer sont exploités par Calea Ferată din Moldova (la société des chemins de fer moldaves), entreprise détenue par l'État et verticalement intégrée. Le secteur n'a connu aucune réforme structurelle depuis que la République de Moldova est devenue un état indépendant. La société des chemins de fer moldaves est actuellement bénéficiaire d'un prêt accordé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en vue d'appuyer la réforme menée dans le secteur ferroviaire, conformément aux principes du modèle européen, dans un souci de sécurité et d'efficacité et dans le but de renforcer les capacités institutionnelles dans les domaines de la passation des marchés publics et de la gouvernance d'entreprise (CEE, 2017).

82. Au Kirghizistan, au Tadjikistan et au Turkménistan, les entreprises d'État relèvent des ministères des transports compétents et sont les seuls exploitants du secteur. On ne dispose d'aucun renseignement concernant les réformes structurelles menées ou envisagées (CEE, 2017).

Annexe

Bibliographie

- Banque asiatique de développement (2017). *Unlocking the Potential of Railways. A Railway Strategy for CAREC (2017-2030)*. Mandaluyong, Philippines, Publication n° RPT178656-2.
- Casullo L. (2016). *The Efficiency Impact of Open Access Competition in Rail Markets. The Case of Domestic Passenger Services in Europe*. OCDE, Forum international des transports, note de synthèse n° 2016-07, Paris, France, mars 2016.
- CEE (2017). *Euro-Asian Transport Links – Phase III – Expert Group Report*. Genève, 8 mai 2017 (deuxième version).
- CER (2011). *Reforming Europe's Railways – Learning from Experience*. Drew J. et Ludewig J., Bruxelles, 2^e éd. 2011.
- Commission économique pour l'Europe (CEE) (2012). *Railway Reform. Note du secrétariat. Groupe de travail des transports par chemin de fer, soixante-sixième session, document informel SC.2 n° 3*, Genève, 8 et 9 novembre 2012.
- Commission européenne (2016). *Cinquième rapport sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire. Rapport de la Commission au Parlement et au Conseil*, Bruxelles, 8 décembre 2016, COM(2016) 780 final.
- Conway P. et Nicoletti G. (2006). *Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries : Measurement and Highlights*. OCDE, Document de travail du Département des affaires économiques n° 530, 7 décembre 2006.
- Département de l'évaluation de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (2014). *Russian railway sector evaluation*. Document introductif de la BERD, novembre 2014.
- Desmaris C. (2015). *Une réforme du transport ferroviaire de voyageurs en Suisse : davantage de performances sans concurrence ?* *Network Industries quarterly*, 2014, *Regulating Railways*, vol. 16, n° 2, p. 3 à 6.
- Egis International / Dornier Consulting (2013). *Logistics Processes and Motorways of the Sea II. LOGMOS Master Plan – Annexe 9.1. Profil par pays – Kazakhstan*. ENPI 2011/264 459, octobre 2013.
- Esposito G., Doleschel J., Kaloud T., Mariotti M. et Urban-Kozłowska J. (2016). *The European railway sectors: understanding and assessing change*, In Florio, M. (2017), *Network industries' reforms: evaluating the EU paradigm*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Farazmand A. et Pinkowski J. (2006). *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*. CRC Press, Taylor & Francis Group, Public Administration and Public Policy, 25 juillet 2006.
- Grushevskaa K., Notteboomb T. et Shkliarc A. (2016). *Institutional rail reform : The case of Ukrainian Railways*. *Transport Policy*, vol. 46, février 2016, p. 7 à 19. UKR2016.
- Holvad T. (2017). *Market Structure and State Involvement: Passenger Railways in Europe*. In Florio, M. (2017), *Network industries' reforms: evaluating the EU paradigm*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Horton N. et Turner J. (2017). *The Fourth Railway Package: All change?* *InfraRead*, n° 9, mars 2017.
- International Railway Journal (17 janvier 2017). *Norway's reformed railway prepares for passenger competition*. Consultable à l'adresse <http://www.railjournal.com/index.php/europe/norways-reformed-railway-prepares-for-passenger-competition.html>.

- Kolik A. (2016). Reform of the Railway Sector in Russia: Achievements and Challenges. Dossier, Network Industries Newsletter, vol. 13 n° 3, 2014.
- Koning P. (2012). UK Rail Reform. An Insiders Perspective. AECOM, 22 mai 2012.
- Monsalve C. (2011). Railway Reform in South East Europe and Turkey on the Right Track? Banque mondiale, Transports, Développement durable, Région Europe et Asie centrale. Rapport n° 60223-ECA, mars 2011.
- OCDE (2016). The Russian Federation – Competition and innovations in rail transport. Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation, 28 novembre 2016.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2013). Recent Developments in Rail Transportation Services. Tables rondes sur la politique de la concurrence, DAF/COMP(2013)24, 13 décembre 2013.
- Railway Gazette (14 décembre 2016). Fourth Railway Package market pillar adopted by European Parliament. Consultable à l'adresse <http://www.railwaygazette.com/news/policy/single-view/view/fourth-railway-package-market-pillar-adopted-by-european-parliament.html>.
- Railway Gazette (2 mai 2016). The long road to Turkish market opening. Consultable à l'adresse <http://www.railwaygazette.com/analysis/single-news/view/the-long-road-to-turkish-market-opening.html>.
- Rail Turkey (4 juin 2016). New era for TCDD starts today. Consultable à l'adresse <https://railturkey.org/2016/06/04/new-era-for-tcdd-starts-today/>.
- Scordamaglia D. et Katsarova I. (2016). Le quatrième paquet ferroviaire : Un pas de plus vers la création d'un espace ferroviaire européen. Service de recherche du Parlement européen, Service de recherche pour les députés, mars 2016. Quatrième paquet.
- Steer Davies Gleave (2012). Evaluation of Regulation 1371/2007. Final Report. Commission européenne, Direction générale Mobilité et transports, 9 juillet 2012.
- Steer Davies Gleave (2014). The Cost of Non-Europe in the Single Market in Transport and Tourism – I. Road Transport and Railways. Service de recherche du Parlement européen, Valeur ajoutée européenne, PE 510.986, juin 2014.
- Taule Fjordbakk C. (2016). The Norwegian Railway Reform, Ministère norvégien des transports et des communications, réunion d'information et de consultation, 10 mars 2016.
- Thomas M. (2015). Transport in Turkey. Major Trends and Issues. Parlement européen, Briefing, Direction générale des politiques internes de l'Union, Direction des politiques structurelles et de cohésion, PE 540.362, mars 2015.
- Van de Velde (2015). European railway reform: unbundling and the need for coordination. In Finger M. et Messulam P. (2015). Rail Economics, Policy and Regulation in Europe. Edward Elgar Publishing Limited, Elgaronline.
-