



*Le Ministre des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer*

Mission de contrôle des activités ferroviaires

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2004-2005

Publié par la Mission de Contrôle des Activités ferroviaires
Janvier 2006

Résumé du rapport

Les trois directives constituant le « premier paquet ferroviaire », qui ont notamment prévu la mise en place d'un organisme de contrôle dans chaque État membre, ont été transposées sur ce point en droit français par l'article 29 du décret du 7 mars 2003 créant la mission de contrôle des activités ferroviaires, placée auprès du ministre chargé des transports, et l'arrêté du 6 mai 2003 fixant ses modalités de fonctionnement.

Le rôle de la mission est double :

- Elle est chargée en premier lieu d'instruire, pour le compte du ministre chargé des transports, les réclamations présentées devant celui-ci avant un éventuel recours juridictionnel par tout demandeur d'accès au réseau ferré national s'estimant victime d'un traitement inéquitable ou discriminatoire.
- Elle est investie en second lieu d'une mission plus large d'observation des conditions d'accès au réseau ferré national et peut, à ce titre, présenter au ministre toute recommandation de nature à faciliter l'accès à l'infrastructure et l'ouverture du marché.

Activités de la mission en 2004 et 2005

La mission n'a développé ses activités qu'à partir de septembre 2004, date d'arrivée de sa secrétaire générale.

Des licences de transport ferroviaire et des certificats de sécurité ont été délivrés en France par le ministre chargé des transports, outre à la SNCF, en 2004 aux sociétés Europorte 2, filiale d'Eurotunnel, et CFTA-Cargo, filiale de CONNEX, puis, fin 2005, à la société britannique EWSI (English, Welsh & Scottish International Ltd), filiale de la société EWS.

D'autres demandes sont en cours d'instruction.

Seule, pour le moment, CONNEX a mis en œuvre les services annoncés.

Aucune réclamation n'a été présentée à la mission.

Celle-ci s'est, dans ces conditions, consacrée principalement d'une part, à l'examen des versions successives du document de référence du réseau ferré national, sans être toutefois en mesure – à son grand regret – d'approfondir la question de la tarification de l'accès à celui-ci, et, d'autre part, à l'audition d'acteurs économiques intéressés par le fret ferroviaire et, à plusieurs reprises, de représentants de l'administration.

Elle a participé, dans la mesure de ses moyens, à une partie des réunions organisées en Europe par la Commission, par ses homologues ou par d'autres organismes comme l'association Rail Net Europe.

Elle était notamment représentée lors de rencontres réunissant les organismes de contrôle des activités ferroviaires et les autorités nationales de la concurrence, dont la coordination semble être un sujet d'inquiétude pour la Commission. Elle a vérifié en cette circonstance, comme elle l'avait déjà

fait dans d'autres, que l'organisation du système juridictionnel français en deux ordres rencontrait une certaine incompréhension de la part de la Commission ou du moins d'une partie de celle-ci.

La mission a noué par ailleurs, en dehors du cadre multilatéral, une relation bilatérale avec son homologue hollandais et a participé avec celui-ci au groupe de travail sur le projet de corridor Rotterdam - Lyon.

Elle a procédé à un bref inventaire de l'étendue donnée dans les différents pays membres à la notion de « candidat autorisé » à se voir attribuer des sillons, dans la perspective de produire des recommandations sur ce point, soulevé par la plupart de ses interlocuteurs.

L'enquête rapide qu'elle a menée montre que chez cinq au moins de nos voisins (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Espagne, Italie) l'attribution de sillons n'est pas réservée aux entreprises ferroviaires. Cela étant, un élargissement ne va pas sans des inconvénients liés notamment à la nécessité de remplir l'objectif de pleine utilisation effective des sillons alloués.

La mission s'est interrogée également, dans le cadre d'une réflexion plus large ayant trait à l'existence d'éventuelles barrières à l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché ferroviaire français, sur les conditions dans lesquelles était prévue et était pratiquée la fourniture à ceux-ci des services indispensables à la conduite de leur activité.

Des nouveaux entrants se plaignent de la lourdeur des procédures d'octroi des licences et des certificats de sécurité.

Recommandations au ministre chargé des transports

La mission propose d'élargir, sous certaines conditions, le champ des titulaires possibles de sillons, sans exiger de ceux-ci la maîtrise directe de la traction. Plusieurs nouvelles catégories de « candidats autorisés » sont envisageables dont les ports autonomes, les chargeurs et les opérateurs de transport combiné, la limitation du présent rapport au fret conduisant à mettre de côté les régions. Seuls des services nouveaux devraient être pris en compte et des garanties d'utilisation effective des sillons demandés devraient être présentées dans toute la mesure du possible (des projets d'accords avec des entreprises ferroviaires par exemple). Cela suppose une modification du décret du 7 mars 2003.

La mission propose également de donner un peu plus de souplesse aux procédures lors des renouvellements et d'ajuster les exigences aux caractéristiques des services prévus.

Elle estime enfin que le document de référence du réseau doit gagner encore en transparence en ce qui concerne les services offerts aux nouveaux entrants, à l'intention desquels un guide pourrait être élaboré.

S'agissant pour finir de sa propre situation, la mission estime que, si une conception minimale de l'organisme de contrôle se justifiait dans la situation de ces dernières années où peu de nouveaux entrants se sont présentés, sa crédibilité ne pourra se maintenir avec la croissance espérée du nombre d'opérateurs que si elle voit croître sa capacité d'action et son autonomie.

RAPPORT 2004-2005

INTRODUCTION

LE CONTEXTE DE L'OUVERTURE DES SERVICES DE FRET FERROVIAIRE À LA CONCURRENCE

L'ouverture à la concurrence des services de fret ferroviaire dans la Communauté européenne est encadrée par la directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires, modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.

Ces directives visent à faciliter l'adaptation des chemins de fer communautaires aux exigences du marché unique et à accroître leur efficacité, notamment en séparant la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation par les entreprises ferroviaires des services de transport.

La directive 2001/12/CE s'est inscrite dans ce qu'il est convenu d'appeler le « premier paquet ferroviaire », qui a défini un réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) et a posé le principe d'un droit d'accès à l'ensemble de ce réseau de toutes les entreprises ferroviaires de la Communauté pour l'exploitation au sein de celle-ci de services internationaux de fret.

L'objectif des autorités communautaires est – par la constitution progressive d'un espace ferroviaire européen – de revitaliser le rail et de porter remède à la dégradation continue des parts de marché du ferroviaire en prévoyant une ouverture à la concurrence dans un premier temps des services internationaux de fret, d'abord sur le seul réseau transeuropéen (RTEFF) englobant toutes les lignes de fret appropriées ainsi que l'accès aux principaux terminaux et ports, puis sur l'ensemble des réseaux nationaux, et enfin de l'ensemble des services de fret. Nous en sommes au 1^{er} janvier 2006 à la deuxième de ces trois étapes.

Plus précisément, les droits d'accès aux réseaux des États membres sont ouverts :

- aux regroupements d'entreprises ferroviaires pour les services internationaux ;
- aux entreprises ferroviaires pour les services de transport combiné international de fret ;
- aux entreprises ferroviaires pour les services internationaux de fret sur le réseau transeuropéen et, depuis le 1^{er} janvier 2006, sur l'ensemble des réseaux nationaux.

Les entreprises ferroviaires sont définies par la directive 95/18/CE du Conseil relative aux licences qui leur sont délivrées, modifiée par la directive 2001/13/CE qui en élargit le champ. Les licences sont accordées dans chaque État membre par un organisme indépendant des opérateurs.

La directive 95/19/CEE du Conseil modifiée par la directive 2001/14/CE du Parlement et du Conseil¹ définit les principes communs relatifs aux conditions d'accès aux réseaux et fixe, de la sorte, le cadre de l'utilisation non discriminatoire des capacités d'infrastructure ferroviaire avec

¹ Transposées en droit interne notamment par le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

l'ambition de permettre la constitution d'un espace ferroviaire européen sans frontières. Elle définit les règles et procédures relatives à :

- la répartition des capacités d'infrastructure (les « sillons ») ;
- la tarification de l'infrastructure ferroviaire ;
- la certification des entreprises ferroviaires en matière de sécurité.

Pour garantir l'absence de discrimination, elle exige que des fonctions aussi essentielles que l'attribution des capacités et la détermination des redevances d'accès à l'infrastructure soient exercées par un gestionnaire indépendant des entreprises.

Ainsi le marché français du fret ferroviaire est-il depuis la transposition de ces directives ouvert partiellement, comme les autres, à la concurrence avant de l'être complètement le 31 mars 2006 par anticipation sur les dispositions communautaires.

Toute entreprise ferroviaire ayant obtenu une licence dans un État membre et un certificat de sécurité valable en France peut offrir des services internationaux de fret ferroviaire sur les lignes du réseau ferré national.

Il lui faut pour accéder à ce réseau, en application du décret du 7 mars 2003 :

- une licence d'entreprise ferroviaire délivrée par un État membre, attestant le respect par l'entreprise de conditions relatives à la capacité professionnelle, à la capacité financière et à l'honorabilité.
- un certificat de sécurité valable en France délivré, pour chaque ligne empruntée, par l'État, après avis de Réseau ferré de France, gestionnaire du réseau ferré national.

Le certificat ne peut être demandé que par une entreprise titulaire de la licence.

L'ÉVOLUTION À VENIR DU CONTEXTE

Avec, d'une part, la transposition, en cours d'achèvement, du « 2^e paquet ferroviaire » constitué d'un ensemble de textes poursuivant deux objectifs, l'ouverture complète à la concurrence des services tant internationaux que nationaux de fret au plus tard le 1^{er} janvier 2007 et la création d'une agence ferroviaire européenne destinée à jouer un rôle clef dans l'élaboration des normes de sécurité et l'interopérabilité nécessaire au bon fonctionnement de l'espace ferroviaire européen désormais intégré, et, d'autre part, l'arrivée annoncée du « 3^e paquet », le contexte juridique dans lequel s'inscrit l'action de la mission est en constante évolution.

L'ouverture à la concurrence des services de fret ferroviaire vient, comme il a été déjà dit, de franchir une nouvelle étape le 1^{er} janvier 2006 avec l'extension des services internationaux à l'ensemble des réseaux. Elle se poursuivra avec l'extension à tous les services de fret sur ces réseaux avant la date butoir du 1^{er} janvier 2007 fixée par la directive 2004/51/CE, échéance que la France a fixée pour sa part au 31 mars 2006.

La directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 sur la sécurité des chemins de fer communautaires, dont le délai de transposition expire le 30 avril 2006, tout en reconnaissant une pleine responsabilité en matière de sécurité aux gestionnaires d'infrastructures et aux entreprises ferroviaires chacun pour ce

qui le concerne, oblige chaque État membre à créer une autorité nationale de sécurité, indépendante de ceux-ci, ayant pour vocation de surveiller et de préparer la réglementation de la sécurité ferroviaire de manière « non-discriminatoire et transparente ».

L'autorité nationale de sécurité s'assurera de l'application par les opérateurs de la réglementation, surveillera les performances de ceux-ci en matière de sécurité et pourra exiger la révision du certificat de sécurité en cas de modification substantielle de la réglementation et procéder au retrait immédiat de ce certificat par décision motivée.

C'est elle qui autorisera la mise en service du matériel roulant nouveau ou modifié et qui vérifiera que celui-ci est dûment enregistré et que les informations fournies relatives à sa sécurité sont exactes.

Elle notifiera l'ensemble de ses décisions à l'Agence ferroviaire européenne.

Le gouvernement, après s'être interrogé sur le statut qu'il convenait de donner en France à cette nouvelle structure, qui pouvait être un service de l'État ou un établissement public de l'État, et avoir mis en place à titre transitoire un service à compétence nationale rattaché au ministre chargé des transports, a opté pour la seconde formule.

C'est ainsi que la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 a créé l'Établissement public de sécurité ferroviaire.

Présenté par la Commission le 3 mars 2004, le « troisième paquet ferroviaire » comprend un ensemble de quatre propositions législatives dont la principale est l'ouverture à la concurrence des services de voyageurs sur les lignes internationales à partir de 2010.

La proposition de directive relative à l'ouverture à la concurrence des services internationaux de transports de passagers par chemins de fer propose plus précisément qu'à partir du 1^{er} janvier 2010, les entreprises ferroviaires disposant de la licence et du certificat de sécurité nécessaires puissent assurer des services internationaux de voyageurs au sein de la Communauté, avec la possibilité de prendre et de laisser des voyageurs en cours de route dans un même pays (cabotage).

Cependant, pour protéger l'équilibre économique des contrats de service public qui pourraient en être affectés, sans entraver pour autant de façon excessive l'arrivée de nouveaux opérateurs internationaux, les États membres et les autorités organisatrices de transports conservent la possibilité de passer, pour certains services, des contrats de service public avec ou sans droits exclusifs, sans que ces droits puissent totalement interdire l'accès au marché.

La proposition de directive relative à la certification des conducteurs de locomotives et de trains, qui concerne l'ensemble du personnel de conduite, quel que soit le parcours, se propose de mettre en œuvre progressivement trois types de certificats soumis à des vérifications périodiques correspondant respectivement aux trains de manœuvre, aux trains de personnes et aux trains de marchandises. Ces certificats comprendraient deux parties, une licence délivrée par une autorité nationale et une attestation de formation délivrée par l'entreprise, reconnaissant la formation spécifique aux conditions de circulation sur la ligne empruntée, le tout assorti de conditions d'âge, d'aptitude physique, de formation initiale et de qualification.

La licence européenne de conducteur de locomotive (« permis de conduire européen ») et l'attestation délivrée par l'entreprise ferroviaire, qui la complète, sont destinées l'une à permettre à une seule

personne de conduire sur plusieurs réseaux nationaux et l'autre à reconnaître la formation spécifique aux conditions de circulation sur la ligne empruntée.

La proposition de règlement concernant les droits des passagers des transports ferroviaires internationaux va plus loin que celles des stipulations de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980² (COTIF), adoptée dans le cadre de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (O.T.I.F), qui sont applicables au transport de voyageurs (COTIF-CIV). Elle aligne les droits des passagers ferroviaires internationaux sur ceux du transport aérien, impose des obligations en matière d'information et d'indemnisation des voyageurs en cas de retard et fixe des règles de responsabilité, de compensation et d'assurance pour les entreprises.

La proposition de règlement concernant la qualité des services de transport de marchandises par chemins de fer va également plus loin que la réglementation de l'O.T.I.F applicable au transport de marchandises (COTIF-CIM). Elle impose que les contrats de fret ferroviaire (national ou international) comportent, sous peine de nullité, des exigences de qualité détaillées ainsi que les compensations à la charge d'une partie qui ne les respecterait pas, et fixe des règles de responsabilité et de calcul des dédommagements.

Ce projet est vivement critiqué par de nombreux États membres qui considèrent que les dispositions prévues relèvent de la liberté contractuelle et qui estiment que le domaine est déjà suffisamment couvert par la « COTIF-CIM ».

Le conseil des ministres du 5 décembre 2005 a donné un accord politique à ces textes, qui ont été adoptés par le Parlement en première lecture, sauf en ce qui concerne le projet de règlement portant sur la qualité du fret.

Parallèlement, la Commission a présenté une proposition de modification du projet de règlement relatif aux obligations de service public, en suspens depuis 2001, dont certaines dispositions sont liées à la directive portant sur l'ouverture à la concurrence des services de voyageurs.

RÔLE ET PLACE DE LA MISSION DE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS FERROVIAIRES DANS CE CONTEXTE

C'est la directive 2001/14/CE du 26 février 2001 qui a par son article 30 prévu la mise en place, dans chaque État membre, d'un « organisme de contrôle [...] indépendant des gestionnaires d'infrastructure, des organismes de tarification, des organismes de répartition et des candidats, sur le plan organisationnel, juridique, décisionnel et pour ce qui est des décisions en matière financière », pouvant être saisi par tout opérateur estimant être victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice, notamment pour introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire, et chargé plus généralement par ailleurs, en vertu des dispositions du 7 de l'article 10 de la directive 91/440/CEE dans la rédaction que lui a donnée la directive 2001/12/CE du 26 février 2001, de veiller à la bonne mise en œuvre de la concurrence par les autorités et organismes publics.

² COTIF : Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, modifiée par le protocole de Vilnius du 3 juin 1999 non encore en vigueur. Elle comprend 7 Annexes dont les annexes CIM (règles uniformes concernant le contrat de transport ferroviaire international de marchandises) et CIV (règles uniformes concernant le contrat de transport ferroviaire international de voyageurs)

Ces directives, faisant partie du « premier paquet ferroviaire », ont été transposées en droit français notamment par le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national qui crée, en son article 29, une « mission de contrôle des activités ferroviaires » placée auprès du ministre chargé des transports.

Un arrêté du 6 mai 2003 précise les modalités de fonctionnement de cette mission, composée de six membres nommés par un arrêté du même jour (trois titulaires et trois suppléants membres respectivement du Conseil d'État, de la Cour des comptes et du Conseil général des ponts et chaussées).

Comme le prévoient les directives, sa mission est double :

1 - Elle est chargée en premier lieu d'instruire, pour le compte du ministre chargé des transports, les réclamations présentées, avant un éventuel recours contentieux, par les opérateurs s'estimant victimes de la part des pouvoirs publics ou du gestionnaire du réseau ferré national d'un traitement inéquitable ou discriminatoire dans l'exercice de leur droit d'accès à ce réseau.

La France a ainsi, comme l'y autorise l'article 30 de la directive 2001/14/CE, fait d'une instance autonome placée auprès du ministre chargé des transports, l'organisme de contrôle prévu par cet article, chargé de conseiller le ministre, qui prend les décisions, en lui donnant notamment un avis sur les recours administratifs présentés par les opérateurs.

Une réclamation peut viser le document de référence du réseau, les conditions de délivrance du certificat de sécurité, la répartition des sillons, les tarifs, les services offerts aux entreprises de transports pour leur permettre d'exercer leurs activités, la mise en oeuvre des contrats d'utilisation de l'infrastructure.

La mission dispose d'un mois pour produire un avis motivé à l'attention du ministre qui doit statuer sur la réclamation dans le délai de droit commun de deux mois.

2 - La mission est investie en second lieu, d'une mission plus large d'observation et de surveillance du marché ferroviaire et des conditions d'accès au réseau ferré national. Elle peut dans ce cadre présenter, le cas échéant, au ministre toute recommandation de nature à faciliter l'accès à l'infrastructure et l'ouverture du marché.

Les actions du gestionnaire d'infrastructure par exemple (tarification, répartition des capacités, relations commerciales avec les entreprises, etc.) peuvent faire l'objet de recommandations de la part de la mission dans le cadre de ses fonctions de régulateur du marché.

Pour accomplir ses tâches, la mission dispose de pouvoirs d'investigation lui permettant de procéder à l'audition de toute entreprise « plaignante », de l'administration ainsi que des établissements publics de l'État (SNCF, RFF notamment) ; La mission peut inviter à participer à ses travaux toute personne intéressée à la résolution d'une affaire. Elle peut obtenir communication de rapports ou de documents susceptibles de l'éclairer dans son activité.

Elle entretient des contacts directs avec la Commission européenne dans le cadre de la coopération des organismes de contrôle prévue par les directives européennes.

Sur le plan matériel, la mission dispose d'un collaborateur permanent en la personne de sa secrétaire générale qui occupe, dans l'Arche de la Défense, un bureau situé dans les locaux du ministère des

transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer. Elle peut faire appel à des rapporteurs. Ses membres ne sont pas rémunérés et elle n'a ni budget ni crédits propres.

L'article 5 du décret du 7 mars 2003 prévoit que la mission de contrôle établit un rapport d'activité annuel qui porte à la fois sur l'instruction des réclamations et sur l'observation des conditions d'accès au réseau ferré national. Ce rapport est rendu public.

Le présent rapport est le premier. Il couvre les deux premières années d'existence de la mission (2004 et 2005).

Il est consultable sur le site Internet du Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (www.equipement.gouv.fr).

LES ACTIVITES DE LA MISSION EN 2004 et 2005

La mission a commencé à développer ses activités en septembre 2004, avec l'arrivée de sa secrétaire générale.

Elle n'a pas reçu de réclamation, ce qui explique l'absence de chapitre sur ce point dans le présent rapport. Elle a consacré son activité aux avis qu'elle doit livrer chaque année sur le projet de document de référence du réseau ferré national, à l'observation du marché et à l'étude de questions susceptibles de déboucher sur des recommandations de sa part.

AVIS SUR LE DOCUMENT DE REFERENCE DU RESEAU FERRÉ NATIONAL

Les directives imposent, au nom de la transparence et de l'égalité de traitement des opérateurs, l'établissement à l'intention de ceux-ci, pour chaque horaire de service, d'un « document de référence du réseau » décrivant les modalités d'accès à celui-ci et notamment la procédure d'allocation des sillons.

Ce document, qui est établi en France, sous la responsabilité de Réseau ferré de France, gestionnaire de l'infrastructure, a été publié pour la première fois le 11 juillet 2003, pour l'horaire de service 2005, et il est depuis, cette date, réaménagé et réédité chaque année pour l'horaire de service des années suivantes.

La mission de contrôle fournit un avis sur chacune des versions de ce document. L'absence d'avis de sa part à l'expiration d'un délai de deux mois vaut acquiescement sur le projet qui lui a été transmis.

Elle a ainsi émis, en février et en décembre 2004, puis en septembre 2005, un avis sur les trois premières versions du document.

Un point, à chaque fois, a retenu tout particulièrement son attention.

Ce point porte sur la façon dont le document présente, outre les modalités d'attribution des « sillons » aux entreprises ferroviaires, les conditions, notamment financières, d'accès de celles-ci aux services dont elles ont besoin pour l'exercice de leurs activités et à la fourniture desquels elles peuvent prétendre.

Les prestations obligatoirement fournies et les services complémentaires et connexes sont définis à l'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, fidèle sur ce point comme sur les autres à l'annexe II de la directive 2001/14/CE.

Le droit d'accès au réseau ferré national ne peut se concevoir en effet sans la fourniture d'un certain nombre de prestations – qualifiées pour cette raison d'essentielles – aux entreprises ferroviaires.

Selon le I de l'article 3 du décret du 7 mars 2003, Réseau ferré de France et la SNCF sont tenus, *chacun en ce qui les concerne*, de satisfaire, sans discrimination, les demandes portant sur les prestations énumérées tant au premier alinéa de ce I (prestations minimales) qu'au deuxième alinéa (droit d'accès à certains équipements ou installations).

L'article 17 du même décret confie au document de référence du réseau établi par Réseau ferré de France le soin de présenter les conditions dans lesquelles ces prestations sont fournies, sans distinguer selon que cette fourniture incombe à Réseau ferré de France ou à la SNCF.

Il résulte, de la combinaison de ces dispositions, qu'il appartient à Réseau ferré de France d'obtenir, le cas échéant, de la SNCF qui doit les lui fournir, des informations suffisamment précises sur les conditions d'accès aux prestations correspondant aux obligations propres à celle-ci, afin qu'elles puissent figurer dans le document.

La mission estime également que si la fourniture des prestations mentionnées au II de l'article 3 du décret du 7 mars 2003 n'est pas obligatoire, il n'en convient pas moins d'indiquer celles de ces prestations qui peuvent être fournies, et lorsqu'elles le sont, de préciser, comme pour celles mentionnées au I, à quelles conditions.

Des améliorations ont été apportées au document au fil du temps. Pour autant celui-ci a semblé à la mission manquer encore de transparence sur la nature et les conditions (matérielles et tarifaires) de fourniture de celles des prestations offertes aux opérateurs qui sont sous la responsabilité de la SNCF en sa qualité de gestionnaire déléguée du réseau.

Dans les premiers projets soumis à la mission, RFF s'était contenté d'inviter les entreprises ferroviaires désireuses d'accéder aux différentes installations et prestations considérées, à consulter RFF ou la SNCF, sans donner davantage d'indications.

À l'examen du troisième projet, la mission s'est félicitée des progrès réalisés mais elle a dû rappeler, de nouveau, l'obligation de faire figurer, dans le document ou en annexe à celui-ci, l'ensemble des informations utiles. À cet égard, le renvoi aux conditions générales de vente de la SNCF lui a paru inadéquat.

La mission s'est cependant interrogée sur la nature exacte des prestations en cause et a demandé sur ce point, aux services du ministre chargé des transports, des éclaircissements. La définition de ces prestations mériterait en fait d'être précisée dans la directive elle-même.

L'administration a, de son côté, mis également l'accent sur les exigences de transparence des conditions dans lesquelles RFF et la SNCF avaient à fournir certaines prestations aux nouveaux entrants et encouragé le premier à engager des discussions avec la seconde afin d'améliorer, dans les éditions ultérieures du document, les informations données aux opérateurs à ce sujet.

Les deux établissements publics sont convenus après concertation d'apporter diverses précisions sur :

- la liste des stations services SNCF accessibles aux opérateurs ferroviaires (gazole, sable), laquelle a déjà été adressée aux entreprises ayant obtenu un certificat de sécurité en 2005 ;
- les conditions générales de vente de la prestation d'avitaillement des locomotives diesel.

L'accès aux voies, pour avitaillement « autonome » par camion citerne, demeureront étudiés, au cas par cas, pour des questions de configuration des lieux et de respect des réglementations locales sur la sécurité et l'environnement, les conditions générales de vente en feront mention.

Un autre point a appelé l'attention de la mission, celui relatif à la tarification de l'utilisation du réseau, mais elle n'a pu, ne disposant pas des moyens d'investigation nécessaires, et malgré les explications – au demeurant très précises et détaillées – qui lui ont été fournies par RFF, porter, dans ce domaine complexe, une véritable appréciation.

Elle a cependant exprimé le souhait de disposer des informations et des moyens la mettant en mesure d'approfondir sa connaissance, ainsi que d'éléments de comparaison avec les réseaux voisins³.

La prise en compte par RFF, en 2005, d'un certain nombre des observations émises lors des consultations antérieures et l'enrichissement substantiel du contenu et de la présentation du document et de ses annexes (précisions nouvelles permettant d'assurer une meilleure information des demandeurs d'accès au réseau ferré national ; mention exhaustive des textes réglementaires applicables ; consolidation des dispositions relatives à la répartition des sillons ; informations concernant l'espace créé par RFF à l'intention de ses clients sur son site Internet, dédié au processus de commande de sillons par les entreprises ; etc.) ont satisfait la mission.

Les entreprises disposent aujourd'hui d'informations pratiques claires et documentées, en particulier en ce qui concerne la répartition des sillons (procédures, délais, outils de gestion).

OBSERVATION DE L'OUVERTURE DU MARCHÉ ET DES CONDITIONS D'ACCÈS AU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

Au cours de l'année 2004, la SNCF mise à part, deux entreprises ferroviaires se sont vues délivrer, par le ministre chargé des transports, des licences d'entreprise ferroviaire et des certificats de sécurité. Le nombre s'est accru en 2005.

Licences d'entreprise ferroviaire

Le 12 février 2004, trois mois après le dépôt de sa demande déposée dans sa version définitive en novembre 2003, la société EUROPORTE 2, filiale du groupe EUROTUNNEL a obtenu une licence d'entreprise ferroviaire (*J.O du 17 février 2004*), en vue du développement d'activités de services de fret ferroviaires internationaux de marchandise sur le réseau transmanche et de création d'une liaison entre Calais-Fréthun et la frontière suisse, pour un service maximum de cinq trains par semaine et par sens.

Cette société a sollicité, en janvier 2005, une extension du délai de validité de sa licence qui expirait le 11 février 2005, le démarrage de ses activités étant notamment tributaire de la possibilité de disposer de locomotives.

Par arrêté du 31 janvier 2005, une prorogation de sa licence jusqu'au 12 février 2006 lui a été accordée pour lui laisser le temps d'obtenir la fabrication et la livraison de locomotives par Alstom.

³ Éléments présents dans un rapport réalisé en 2005 par la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT).

La société a toutefois déposé, le 8 novembre 2005, une nouvelle demande de prorogation dans la perspective d'un début d'exploitation en avril 2007.

Rappelons que, tant la directive 95/18 (4 de l'article 11) que le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 exigent, passé le délai dans lequel les activités doivent démarrer, le dépôt d'une nouvelle demande.

Le 9 juillet 2004, la société CFTA CARGO, filiale de la société CONNEX appartenant au groupe VEOLIA ENVIRONNEMENT, a obtenu, trois mois après le dépôt de sa demande le 30 mars 2004, une licence d'entreprise ferroviaire (*J.O du 20 juillet 2004*) pour exécuter un transport de chaux entre DUGNY (Meuse) et les aciéries allemandes de la Sarre, pour le compte de l'entreprise belge LHOIST.

Par ailleurs, des demandes provenant tant de sociétés françaises que de sociétés étrangères sont en cours d'instruction.

Certificats de sécurité

Par arrêté du 22 octobre 2004 (*J.O du 14 novembre 2004*), la société EUROPORTE 2 a reçu un certificat de sécurité pour assurer un service international de fret entre le tunnel sous la Manche (Calais-Fréthun) et Bâle, en Suisse.

Par arrêté du 29 décembre 2004 (*J.O du 6 mars 2005*), la société CONNEX a, par sa filiale CFTA Cargo, reçu un premier certificat de sécurité en vue de l'exploitation d'un service international de fret entre d'une part, Dugny et d'autre part, Sorcy (tous deux dans la Meuse) et la frontière allemande. Le certificat porte sur un service maximum de cinq trains par semaine et par sens.

Un avenant à ce certificat a été délivré à cette société par un arrêté du 21 septembre 2005 (*J.O du 30 septembre 2005*) pour un service de transport de bobines de papier entre l'usine du groupe papetier NORSKE SKOG, à Golbey (Vosges), et le sud-est de l'Allemagne.

La société britannique EWSI (English, Welsh & Scottish International Ltd), filiale de la société britannique EWS, a obtenu un certificat de sécurité par un arrêté du 3 octobre 2005 (*J.O du 29 octobre 2005*) pour des services entre le Tunnel sous la Manche et Metz, Tourcoing, Dunkerque et Marquise-Maixent, l'autorisation de démarrer ses services étant subordonnée à la communication des documents relatifs à la conduite et à la maintenance des engins moteurs. Cette société a indiqué vouloir démarrer ses services en février 2006. Ces documents ayant été communiqués, une autorisation de circuler lui a été délivrée le 31 janvier 2006.

Par arrêté du 27 janvier 2006, un certificat de sécurité a été accordé à la société allemande RAIL4CHEM pour un service international de transport de marchandises dangereuses entre GELLEN aux Pays-Bas et BANTZENHEIM en Alsace, avec un passage au point frontière de NEUENBOURG, le démarrage du service étant toutefois subordonné à la fourniture d'un certain nombre de document par l'entreprise qui, par ailleurs, ne semble pas disposer pour le moment de locomotives homologuées en France.

D'autres demandes de certificats, déposées au cours de l'année 2005, sont en cours d'instruction.

La validité des certificats est, comme il se doit, subordonnée au respect permanent, par les sociétés, des conditions spécifiées dans le dossier technique, notamment celles concernant les matériels roulants moteurs et remorqués.

Mise en œuvre des premiers services concurrentiels

Avant la fin de l'année 2005, seuls étaient mis en œuvre sur le marché ferroviaire français, concurremment avec ceux de la SNCF, les services offerts par la société CONNEX.

C'est le 13 juin 2005 que le premier train de cette société a circulé sur le réseau ferré national, avec un chargement de chaux, au départ de Dugny, dans la Meuse, en direction des aciéries allemandes.

Le 3 octobre 2005, cette même société a démarré un second service entre Golbey, dans les Vosges, et l'Allemagne, après avoir remporté en juin 2005 un marché avec le groupe papetier NORSKE SKOG qui exploite la papeterie de Golbey, laquelle représente 30 à 40 % du fret au départ de la gare d'Épinal.

Quelques manifestations de protestation ont accompagné le départ des premiers trains, qui n'ont pas empêché la société CONNEX de devenir le premier opérateur privé en France.

Rappelons que ses filiales CFTA (pour le transport de voyageurs) et CFTA-Cargo (pour le fret) assurent déjà la circulation de trains sur 850 km de voies appartenant au réseau ferré national ou à des lignes d'intérêt local, en qualité de sous-traitant de la SNCF ou d'exploitant de chemins de fer touristiques, dans le cadre de délégations de service public accordées par des collectivités territoriales.

CFTA transporte ainsi chaque année en France 1 250 000 personnes et CFTA-Cargo deux millions de tonnes de fret (ballast, bois, céréales).

La concurrence devrait se renforcer en 2006 compte tenu des licences et certificats délivrés en 2005 et avec l'entrée en vigueur du « 2^e paquet ferroviaire ».

CONTACTS PRIS PAR LA MISSION

Avant d'exercer son pouvoir de recommandation, la mission a souhaité approfondir sa connaissance du marché et s'informer des attentes des acteurs en présence, à commencer par celles des deux principaux opérateurs nationaux, la SNCF et RFF.

Elle a rencontré également un certain nombre d'acteurs intervenant dans la chaîne de transport, exploitant des services de fret ou clients de ces services :

- La société CONNEX, première société privée exploitant, par sa filiale CFTA Cargo, des services de fret en France après l'obtention d'une licence en juillet 2004 et d'un certificat de sécurité fin 2004.
- La commission ferroviaire de l'Association des Utilisateurs de Transport de Fret (AUTF), association regroupant les « chargeurs », dont le président appartient à l'entreprise ARCELOR, première entreprise européenne de l'acier, membre de l'AUTF.

- Aéroports de Paris, dans la mesure où les problèmes posés au secteur aérien par l'ouverture à la concurrence peuvent aider à éclairer certains de ceux posés dans le secteur ferroviaire.
- Le Port Autonome du Havre, pour connaître l'appréciation portée par une autorité portuaire sur les possibilités offertes par l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

Rappelons que le Gouvernement s'est donné l'objectif ambitieux de porter à 24% la part du transport ferroviaire dans l'acheminement des conteneurs et que le Port autonome du Havre représente 60% du trafic portuaire de conteneurs en France.

Les entretiens conduits font ressortir plusieurs points.

Des convergences de vues existent sur l'importance que revêt l'ouverture du marché des services de fret ferroviaire et, partant, sur la nécessité d'une autorité de contrôle, dont certains attendent cependant davantage qu'elle ne peut fournir en l'état actuel de ses moyens et de ses attributions (capacité par exemple à exercer une fonction d'arbitrage – que nul texte ne prévoit par ailleurs – dans certains conflits entre la SNCF et RFF⁴).

La SNCF, elle-même, semble voir dans l'arrivée de concurrents dans le fret une source possible de dynamisme.

Les chargeurs soulignent que le rail continuera de perdre des parts de marché s'il n'améliore pas considérablement sa qualité et ne baisse pas ses prix. Leur capacité à mettre véritablement en concurrence plusieurs opérateurs est, à leurs yeux, une nécessité vitale.

Des divergences s'expriment, qui ne sauraient surprendre. Il en est ainsi notamment à propos de l'éventualité de l'ouverture à des personnes autres que les seules entreprises ferroviaires de la possibilité de réserver des sillons, possibilité pour le moment exclue, en droit interne, alors que les directives sont plus ouvertes à cet égard. Cette ouverture suscite des inquiétudes ou à tout le moins, des interrogations mais elle est demandée par certains, timidement par les ports et plus vivement, par les chargeurs et les opérateurs de transports combinés. Des ports déclarent envisager, à défaut, de devenir eux-mêmes opérateurs ferroviaires dans le cadre d'accords avec d'autres partenaires.

À DÉFAUT DE RÉCLAMATIONS, DES INQUIÉTUDES DIFFUSES, VOIRE DES RÉ-CRIMINATIONS

Les demandes de sillons de CFTA-Cargo pour les horaires de service 2005 puis 2006 et celles de EWSI pour l'horaire de service 2006 ont été accueillies favorablement par RFF. Il en a été de même pour les demandes d'Europoort 2, lesquelles cependant ne se sont pas encore concrétisées.

Après attribution des certificats de sécurité par le ministre chargé des transports, des contrats d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national ont été signés entre RFF et CFTA-Cargo d'une part, RFF et EWSI d'autre part, ce qui leur a permis d'emprunter le réseau dès fin mai 2005 pour la première, fin 2005 pour la seconde.

⁴ Un exemple cité, qui vaut pour l'ensemble des entreprises ferroviaires, est celui de la concertation sur la programmation des travaux de maintenance lourde réalisés par RFF qui perturbent la circulation des trains, et de l'indemnisation pour perte des sillons non remplacés par des sillons de « qualité » équivalente.

Un premier bilan dressé par RFF, la SNCF et CFTA-Cargo montre que 95 % des trains de cette société sont arrivés à destination avec moins de 30 minutes de retard.

Lors de la conférence nationale sur les sillons qui s'est tenue le 13 septembre 2005 à Paris, les représentants de CFTA-Cargo se sont publiquement félicités, en présence de l'ensemble des parties intéressées, dont les services de l'État, du concours apporté à l'ouverture du réseau, par RFF et la SNCF, à travers notamment l'action des responsables des guichets uniques des deux établissements.

Pourtant, et bien que la mission de contrôle n'ait reçu aucune réclamation, des inquiétudes s'expriment, dont la mission a eu connaissance à travers les entretiens précités ou qui lui ont été rapportées, notamment par des représentants du Conseil de la concurrence en présence desquels certaines ont été formulées⁵.

Il ne peut être fait précisément état des doléances exprimées, faute de débat contradictoire à leur sujet.

Il est clair cependant que la position de gestionnaire délégué de la SNCF suscite des interrogations, d'autant que RFF ne peut se passer totalement d'elle pour traiter les demandes de sillons et donne aux observateurs l'impression d'être contraint par le modèle d'organisation de celle-ci (pas d'attribution de sillons pour circuler les jours fériés par exemple). Des difficultés naissent sur des questions aussi concrètes que les manœuvres d'aiguilles, l'alimentation en fioul des locomotives et la communication par radio à bord des trains.

Les opérateurs reprochent globalement au système français une organisation tournée à leurs yeux essentiellement vers les besoins de la SNCF et un certain manque de souplesse. Ils doutent, du fait de la participation du gestionnaire délégué à l'instruction des demandes, que la confidentialité des informations soit parfaitement garantie.

Il est vrai que le secteur du transport ferroviaire se caractérise, on le sait, par le poids des contraintes techniques dues, notamment, à de forts impératifs de sécurité⁶. La création de l'agence de sécurité ferroviaire, en mettant fin à une situation où de facto les certificats de sécurité étaient instruits par la SNCF et le matériel agréé par elle, sera de nature, peut-on l'espérer, à réduire les craintes.

Le processus d'agrément des locomotives, jugé long (environ 18 mois à 2 ans) et coûteux (environ 1 million d'euros), n'en sera pas cependant ipso facto raccourci et allégé.

L'instruction des licences d'exploitation et des certificats de sécurité est jugée de manière générale lourde et longue.

Pour autant, les délais, du moins à partir de la date à laquelle le dossier est jugé complet, n'ont pas paru excessifs. Il semble en fait qu'il faille surtout améliorer l'information des demandeurs quant au contenu du dossier à présenter, voire mieux faire connaître les systèmes juridiques et administratifs français qui sont souvent très mal compris, ce qui n'interdit pas de réfléchir, par ailleurs, à l'introduction d'assouplissements.

⁵ Étant observé qu'il serait préférable que ceux qui estiment avoir des motifs de se plaindre du système français le fassent, même sans réclamation formelle, devant la mission qui a été créée dans ce but, ne serait-ce que pour permettre à celle-ci d'organiser le débat contradictoire.

⁶ C'est cependant également, quoique de manière différente, le cas du secteur aérien au sein duquel les contraintes techniques n'ont pas empêché le développement de la concurrence.

Quatre conditions sont exigées pour la délivrance d'une licence :

- la capacité professionnelle ;
- l'honorabilité ;
- la capacité financière ;
- la couverture d'une assurance.

Certains interlocuteurs s'interrogent sur l'intérêt que présente la présentation d'un dossier complet pour une demande de renouvellement ou pour la satisfaction d'exigences qui ne trouveront pas à se concrétiser compte tenu des caractéristiques des services prévus.

COMPARAISONS ET COOPÉRATIONS INTERNATIONALES

Les réunions des organismes de contrôle

La Commission européenne réunit périodiquement le groupe de travail des organismes de contrôle, en application de l'article 31 de la directive 2001/14/CE du 26 février 2001 qui demande à ceux-ci d'échanger « des informations sur leur travail et leurs principes et pratiques décisionnels afin de coordonner leurs principes décisionnels dans l'ensemble de la Communauté », la Commission les assistant dans cette tâche.

La mission a participé d'abord à une réunion qui s'est tenue à Londres en juillet 2004 à l'invitation de l'organisme de contrôle anglais, puis aux 9^e et 10^e réunions du groupe qui ont eu lieu à Bruxelles en mars et en décembre 2005.

Lors de la deuxième journée de la 9^e réunion, étaient également conviées les représentants des autorités nationales de la concurrence, dans un but de coordination.

Ces rencontres avec les régulateurs des autres États membres sont bien évidemment une source d'enrichissement et un guide possible pour l'action.

C'est aussi l'occasion de rencontres avec divers organismes que la Commission invite parfois aux réunions en fonction de l'ordre du jour, à savoir :

- L'ERFA (European Railway Freight Association), association européenne des transporteurs de fret qui réunit les nouveaux entrants et dont l'objectif est d'améliorer la compétitivité du secteur ferroviaire.
- L'EIM (European Infrastructure Managers), association internationale créée en 2002 pour la défense des intérêts des gestionnaires d'infrastructures indépendants des entreprises ferroviaires historiques. Son siège est à Bruxelles.
- La CER (Communauté Européenne du rail), association regroupant quarante-cinq entreprises et compagnies du secteur ferroviaire.
- Le RNE (Rail Net Europe), créé en décembre 2003 en application de l'article 15 de la directive 2001/14 et regroupant les vingt-neuf gestionnaires d'infrastructures européens. Il coordonne la mise en place des sillons internationaux par l'établissement de procédures, la création de guichets uniques à la disposition des demandeurs de sillons et le développement d'activités liées (opérations aux frontières, contrats-types internationaux, approche commer-

ciale internationale, etc.), dans la perspective d'améliorer l'efficacité du rail en Europe et de promouvoir ce choix modal.

Au cours des réunions, des attentes se sont manifestées à l'égard des organismes de contrôle.

C'est ainsi que l'ERFA observe que, malgré la libéralisation, les entreprises ferroviaires historiques détiennent globalement 90 % des parts du marché du transport ferroviaire et que les États membres où la concurrence est la plus active sont aussi ceux où le régulateur a été doté de réels pouvoirs et de moyens en personnel. L'arrivée de nouveaux entrants est ainsi selon elle facilitée dans ces États où, dit-elle, la part du ferroviaire croît. À l'inverse, les États où le marché est encore peu ouvert, pour ne pas dire fermé, sont ceux-là même où le régulateur dispose sinon de peu de pouvoir, en tous cas, de peu de moyens, ce qui revient au même.

Les membres de l'ERFA attendent du régulateur qu'il joue un rôle que la Commission qualifie, par un néologisme, de « pro-actif ». Cela signifie qu'on attend de lui qu'il se porte au-devant des problèmes sans attendre d'être saisi et exerce un réel contrôle sur le gestionnaire d'infrastructure.

Le régulateur doit aussi veiller à l'équité des conditions d'accès à l'infrastructure, porter à cet égard une grande attention à la tarification d'accès à l'infrastructure et donner une publicité aux sanctions qu'il prononce.

La société RAIL4CHEM, invitée à donner son point de vue en tant qu'utilisateur sur la question de l'accès aux services, a indiqué que l'amélioration du marché passait par la résolution de problèmes comme l'interopérabilité, la création de normes uniformes de langage pour les conducteurs et de normes communes pour le matériel roulant, les systèmes de sécurité, la fourniture d'énergie et la réglementation au passage des frontières. Cette société est de celles qui ont reproché à la France la lourdeur de ses procédures.

La CER considère que l'ouverture du marché est une des conditions nécessaires à la relance du marché ferroviaire et à sa croissance, même si cette condition n'est pas suffisante. Une autre condition est la qualité de l'infrastructure et, à cet égard, si celle-ci est en Europe en bon état dans l'ensemble, l'absence de progrès dans la construction d'un réseau ferré européen dédié au fret reste à ses yeux préoccupante.

Elle est opposée à une réglementation du fret ferroviaire qui remettrait en cause la liberté contractuelle, les opérateurs devant conserver une liberté de négociation avec leurs clients pour tout ce qui touche au prix et à la qualité.

Lors de la 10^e réunion de décembre 2005, la Commission a fait le point des progrès réalisés dans l'ouverture des marchés et des activités en cours dans les différents – et fort nombreux – groupes de travail qu'elle a mis en place :

- Groupe de travail sur les organismes de certification.
- Groupe de travail sur les licences et les assurances, dont les travaux vont déboucher sur le lancement en 2006 d'une étude sur le marché de l'assurance dans le secteur ferroviaire, qui semble désorienté par la difficulté d'appréhension du risque. La Commission mettra en place en outre un groupe de travail spécifique en vue d'une éventuelle action législative dans ce domaine.
- Groupe chargé de la surveillance du marché ferroviaire dit groupe RMMS (Rail market monitoring scheme).

- Groupe de travail sur les charges d'infrastructure, faisant apparaître des divergences, à creuser, entre les positions communautaires et les politiques des États membres.
- Groupe de travail sur les contrats d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et les stipulations, à ce sujet, de la nouvelle annexe E de la convention COTIF modifiée.
- Groupe de travail sur le nouveau statut juridique, au 1^{er} janvier 2006, du wagon en Europe et le « contrat uniforme d'utilisation des wagons ».

La question de la coopération entre organismes de contrôle et autorités nationales de la concurrence (National Competition Authorities)

La question de la coopération et de la coordination entre organismes de contrôle et autorités nationales de la concurrence – qui ne semble faire problème en France ni dans le secteur ferroviaire ni dans ceux déjà très ouverts comme celui des télécommunications ou en cours d'ouverture comme ceux de l'électricité et du gaz – préoccupe la Commission qui souhaite une conjugaison des efforts de tous pour la mise en œuvre et la surveillance de la concurrence dans le secteur ferroviaire et qui a consacré à la question une partie de la 9^e réunion du groupe de travail des régulateurs, avec la participation, pour la première fois, de représentants des autorités nationales de la concurrence.

En application de la législation communautaire, les autorités de la concurrence connaissent des litiges qui naissent entre opérateurs concurrents et les régulateurs, des rapports entre ceux-ci et les organismes publics chargés de la mise en œuvre des directives. En France, la dualité des ordres de juridiction y impose, en tout état de cause, une séparation de ces fonctions.

La façon dont les pouvoirs sont répartis diffère selon les États membres. Certains ont créée des institutions séparées – c'est notamment le cas lorsque le contrôle est assuré par l'administration – et d'autres non.

Trois modèles se présentent :

- Celui où une seule entité existe, à charge pour elle d'orienter le traitement des dossiers.
- Celui qui laisse aux plaignants le choix de porter leurs réclamations devant l'une ou l'autre des deux entités ou devant un juge.
- Celui dans lequel les actions des plaignants doivent être présentées devant une entité déterminée, en application de règles gouvernant les rôles respectifs des deux entités.

Dans certains des États membres, les organismes s'influencent mutuellement ou des règles de coopération sont formalisées, pour d'autres en revanche – c'est le cas notamment de l'Allemagne – on doute de la faisabilité d'une synergie entre les deux entités, ne serait-ce qu'en raison d'impératifs de protection des informations.

Le principe de la tenue de réunions périodiques pour traiter de questions d'intérêt commun a été retenu, le prochain thème pouvant porter sur l'accès aux services. Il n'a pas été jugé opportun de proposer l'élaboration par la Commission de lignes directrices.

Coopération bilatérale

Des contacts privilégiés ont été noués par la mission avec un de ses homologues, le NMa (« Nederlandse Mededingings autoriteit »), qui est aussi, aux Pays-Bas, l'autorité nationale de la

concurrence. Le NMa comporte une division spéciale, la « Vervoerkamer », chargée plus spécialement du contrôle du secteur ferroviaire.

Créé en 2004, par la loi sur la concurrence « Mededinginswet », le NMa est chargé de la surveillance du secteur ferroviaire ainsi que de celle du secteur des transports urbains et de l'aéroport de Schiphol. Cette tâche, menée sous l'égide du ministère des transports, des travaux publics et de la gestion des eaux, vise à assurer le respect des obligations et des normes en vigueur dans les secteurs considérés. En outre, le NMa conduit des études économiques relatives au comportement des entreprises dans ces secteurs.

La mission a accueilli son homologue au printemps 2005 et lui a rendu visite, à l'automne, à La Haye.

Cet échange a permis d'élargir sa connaissance du marché ferroviaire à celle d'un pays proche, présentant quelques ressemblances avec la France mais surtout de substantielles différences, plus perméable à la concurrence et structuré différemment.

Aux Pays-Bas, où neuf entreprises offrent concurremment des services de fret ferroviaire, l'ouverture semble s'être effectivement traduite par une augmentation de la part du ferroviaire dans le transport de marchandises.

Un organisme du nom de RAIL CARGO, dont la création est le fruit d'un partenariat entre le ministère des transports et les industriels, a pour mission de faire connaître le marché ferroviaire néerlandais et d'apporter une assistance opérationnelle aux acteurs présents sur celui-ci ou désireux d'y pénétrer.

Les principaux sujets d'intérêt du régulateur néerlandais sont avant tout ceux relatifs à l'action du gestionnaire d'infrastructure :

- La répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire.
- La tarification de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.
- Les conditions d'accès à celle-ci.

La coopération bilatérale avec son homologue néerlandais a conduit la mission à participer au comité de pilotage du projet de corridor Rotterdam - Lyon créé dans en application d'un protocole d'accord conclu entre les ministres hollandais, français, belge et luxembourgeois lors du Conseil européen des ministres des transports du 10 décembre 2004.

Porté institutionnellement par les quatre États, ce projet qui associe les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure, a pour ambition le développement du trafic ferroviaire sur l'axe considéré par la mise en œuvre d'un programme d'actions portant plus particulièrement sur l'harmonisation et la simplification des procédures de délivrance des certificats de sécurité, la reconnaissance mutuelle des matériels homologués et des conducteurs et la mise en place de sillons performants.

LE FONCTIONNEMENT DE LA MISSION

La mission de contrôle des activités ferroviaires ne saurait se comparer à certains de ses homologues.

Elle n'a ni moyens matériels ni moyens financiers et dépend matériellement du bon vouloir de l'administration du ministère de l'équipement. La seule organisation des déplacements est une source de tracas, avec pour résultat une représentation insuffisante dans les rencontres internationales.

Il est certes possible à la mission de faire désigner des rapporteurs pour l'instruction des réclamations qui lui sont présentées, mais elle ne dispose pas de moyens propres d'investigation qui supportent l'existence de personnels permanents.

Cette conception minimale de l'organisme de contrôle, qui se justifiait et ne prêtait pas à conséquence dans la situation de ces dernières années où peu de nouveaux entrants se sont présentés, pourrait, dans l'avenir, avec la croissance du nombre d'opérateurs, se révéler préjudiciable à la crédibilité de la mission, qui craint de ne pouvoir répondre pleinement aux attentes qui se sont manifestées.

Des améliorations seront nécessaires si l'on souhaite placer la mission sinon sur un pied d'égalité avec ses homologues en tous cas à un niveau suffisamment décent.

THÈMES DE REFLEXION ET RECOMMANDATIONS

LA QUESTION DES « CANDIDATS AUTORISÉS »

Plusieurs interlocuteurs de la mission de contrôle, c'est le cas en particulier de chargeurs et de ports, ont fait part à celle-ci de l'intérêt que présenterait pour le développement du fret ferroviaire le fait de leur donner la possibilité d'être eux-mêmes attributaires de sillons, ce que permettent les directives, afin de ne pas dépendre d'une entreprise ferroviaire déterminée.

La mission s'est penchée sur cette question, très débattue, dans la perspective d'éventuelles recommandations au ministre.

Elle a commencé par procéder, en juillet 2005, à un examen comparatif de la situation dans des États voisins et elle s'est entretenue de cette question avec la direction générale de la mer et des transports.

Résultats de l'examen comparatif

Selon la directive 2001/14, peuvent être candidats à l'attribution de sillons « toute entreprise ferroviaire agréée et/ou tout regroupement international d'entreprises ferroviaires titulaires d'une licence et, dans les États membres qui prévoient cette possibilité, d'autres personnes physiques ou morales ou entités ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquérir des capacités de l'infrastructure pour l'exploitation d'un service ferroviaire sur leurs territoires respectifs, comme par exemple les autorités publiques visées dans le règlement (CEE) n° 1191/69⁷ et les chargeurs, les transitaires et les opérateurs de transports combinés ».

Ainsi les États membres ont-ils la faculté de ne pas limiter au seules entreprises ferroviaires la capacité de demander l'attribution de sillons au gestionnaire d'infrastructure.

La France n'a pas fait le choix d'user de cette faculté et la mission s'est informée auprès de ses homologues étrangers des conditions dans lesquelles la directive avait été transposée sur ce point dans d'autres États membres.

Six pays ont été consultés : le Royaume-Uni, l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne.

En Italie :

Le texte applicable en Italie est le décret n° 188/2003 du 8 Juillet 2003, lequel ouvre non seulement aux entreprises ferroviaires et à leurs regroupements internationaux mais aussi aux personnes physiques ou morales « ayant des raisons commerciales ou de service public d'acquérir des capacités de l'infrastructure pour l'exploitation d'un service ferroviaire » de passer pour ce faire un accord-cadre avec le gestionnaire de l'infrastructure, Rete Ferroviaria Italiana SpA.

⁷ Règlement relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

Peuvent en particulier conclure de tels accords les régions et les provinces autonomes pour les services relevant de leurs compétences.

En exécution de l'accord-cadre les cocontractants communiquent au gestionnaire de l'infrastructure le nom des entreprises ferroviaires fournissant le service.

S'est mise sur les rangs la société SEA TRAINS SpA, opérateur spécialisé en croisières internationales haut de gamme comprenant des circuits en train réalisés au moyen de rames automotrices qu'elle fait tracter par l'entreprise ferroviaire italienne Serfer Servizia Ferroviari Srl, membre du groupe Trenitalia.

Aux Pays-Bas

Le texte applicable est la loi du 30 juin 2003 sur les chemins de fer.

Toute entité légale ayant un intérêt commercial dans le transport de marchandises peut faire une demande de capacité, à charge pour celle-ci de trouver une entreprise ferroviaire pour exécuter le service.

Au Royaume-Uni

Le texte est le « Railway Act » de 1993 modifié par le « Transport Act » de 2000 et le « Railway Act » de 2005.

Les chargeurs, les organisateurs de transport de fret (*freight forwarders*), les opérateurs de transport combiné (*combined transport operators*), les propriétaires de wagon (*wagon owners*), les chargeurs et transitoires (*shippers*) peuvent se voir attribuer des sillons.

En Autriche

Le texte est la loi du 5 décembre 2003 sur les structures des chemins de fer.

Seules les entreprises ferroviaires peuvent demander des sillons.

En Espagne

Il résulte des dispositions de la loi n° 39/2003 du 17 novembre 2003 relative au secteur ferroviaire, dont une des finalités est de « faciliter l'accès aux infrastructures ferroviaires à tous les candidats ayant un intérêt à l'exploitation d'un service ferroviaire », et du décret royal 2387/2004 du 30 décembre 2004, qu'ont le droit de solliciter des capacités d'infrastructure :

- les entreprises ferroviaires qui, au préalable, ont obtenu une licence d'entreprise ferroviaire et leurs regroupements internationaux ;
- les transporteurs (*los agentes de transportes*), les chargeurs (*los cargadores*) et les opérateurs de transport combinés (*los operadores de transporte combinado*) qui disposent, conformément à l'article 80 du décret, des habilitations requises à cet effet ;
- les personnes publiques (« *administraciones publicas* ») qui ont des compétences en matière de transport et ont un intérêt à la fourniture de prestations ferroviaires.

En Allemagne

Les dispositions introduites par la nouvelle loi générale sur les chemins de fer, « Allgemeines Eisenbahngesetz » (AEG), en vigueur depuis le 30 avril 2005, offrent la possibilité à toute entreprise

souhaitant transporter des marchandises par voie ferroviaire de se voir attribuer des sillons ainsi, pour les services de voyageurs, qu'aux Länder.

Les détenteurs du droit sont plus précisément :

- les entreprises ferroviaires établies en Allemagne ;
- leurs regroupements internationaux ;
- les entreprises ferroviaires établies dans un État membre ;
- les entreprises établies en Allemagne qui veulent faire transporter des biens par une entreprise ferroviaire (chargeurs et assimilés, opérateurs de transport combiné) ;
- les autorités responsables de l'organisation des transports publics régionaux de voyageurs, c'est à dire les Länder ou les institutions créées par eux ;
- les autorités délégantes de services publics de transport ;
- les détenteurs de matériel roulant ne réalisant pas le transport eux-mêmes.

Les autorités allemandes attendent de cette ouverture une compétitivité accrue du transport ferroviaire et un plus grand soin porté à ses obligations par le gestionnaire d'infrastructure.

Les dispositions de la nouvelle loi ont donné lieu à une large publicité auprès des industriels allemands les plus intéressés.

L'élargissement des droits ne s'étend pas aux ports, mais ceux-ci les revendent, notamment le Port de Hambourg dont le développement dépend du bon emploi des sillons qui le desservent.

..

De ce tour d'horizon, il ressort que nombre d'États voisins ont élargi la notion de « candidat autorisé » en ouvrant, plus ou moins largement, le droit de réserver des sillons ferroviaires – pas toujours seulement pour le fret – à d'autres candidats que les entreprises ferroviaires.

Il faut souligner toutefois que nous ne disposons pour le moment d'aucun recul ni d'aucun retour d'expérience quant aux effets des mesures ainsi adoptées.

L'élargissement est motivé en général par un objectif de libéralisation aussi complète que possible des services de fret et de préparation à celle des services de voyageurs.

La situation en France

En France, s'il avait été initialement envisagé de ne pas réserver aux entreprises ferroviaires le droit de disposer de capacités d'infrastructure, des considérations de paix sociale ont conduit à renoncer à cette option, l'ouverture se heurtant à une vive opposition de la part des organisations syndicales de cheminots.

Il est vrai que tant que la S.N.C.F était le seul tractionnaire possible, il était un peu illusoire et inutilement compliqué d'attribuer des sillons à d'autres personnes.

Le principal risque dénoncé par les syndicats est celui d'une dilution des responsabilités et, concrètement, d'une dégradation de la sécurité.

L'intérêt d'une ouverture

L'ouverture permet à l'évidence à une partie de la clientèle potentielle du transport ferroviaire de s'organiser sans dépendre d'un tractionnaire et en s'affranchissant notamment des arbitrages auxquels la SNCF procède en fonction de ses intérêts propres, lesquels ne recouvrent pas forcément ceux des utilisateurs.

Les opérateurs de transports combinés désireux de créer de nouveaux services, par exemple, pourraient ainsi s'adresser directement à RFF et ne plus se voir opposer, par la SNCF, l'absence de sillons, sans être assuré que RFF ait bien été saisi d'une demande.

Chacun suppose en effet que la SNCF présente des demandes de sillons lorsque ceux-ci correspondent à sa stratégie et lorsqu'elle sait, pour l'avoir vérifié elle-même⁸, ces demandes susceptibles d'être satisfaites.

L'obligation de trouver un tractionnaire n'en demeure pas moins une contrainte, mais celle-ci pourrait être précisément de nature à susciter des vocations et à stimuler le développement d'offres concurrentes, la SNCF ne pouvant investir dans tous les segments du marché.

La desserte, en particulier, des terminaux, notamment portuaires, est un enjeu d'importance. Dans un contexte où la SNCF préfère se recentrer sur les longues distances, cette desserte pourrait intéresser des petites entreprises tractionnaires capables de pratiquer des tarifs compétitifs.

La question des régions, en leur qualité de responsables des transports régionaux de voyageurs, sort du cadre du présent rapport⁹ dont le champ est strictement limité au fret, mais les collectivités territoriales pourraient être intéressées aussi à certains aspects de celui-ci, comme le préconisent d'autres rapports¹⁰.

Les inconvénients

Permettre à un plus grand nombre d'entités de demander des sillons ne peut que faire croître les cas d'incompatibilité entre demandes concurrentes et créer surtout un risque de multiplication des sillons inemployés, donc d'éloignement d'un emploi optimal de l'infrastructure.

La multiplication des intervenants pourrait en outre gêner l'apparition d'opérateurs ayant la taille suffisante pour s'imposer.

Des effets pervers sont également possibles, tels que la présentation de demandes de sillons dans l'unique but de « bloquer » des concurrents ou d'empêcher la fermeture d'une ligne condamnée.

Il pourrait se produire en outre que des demandes de réservation de sillons soit présentées à la fois par les entreprises ferroviaires et par leurs clients pour les mêmes services et il faudrait être en mesure – ce qui ne semble pas être pour le moment le cas de RFF – d'identifier pareille situation.

⁸ Ce qui, au passage, induit un double emploi.

⁹ RFF a mis en place des instances de concertation sur le graphique de circulation qui permettent aux régions de porter un regard sur l'attribution des sillons.

¹⁰ Rapport de mission de M. Jacques CHAUVINEAU, « Transport ferroviaire de fret et développement territorial », 6 octobre 2005.

Des précautions sont indispensables pour prévenir, en cas d'ouverture, ces inconvénients.

RECOMMANDATIONS

À l'issue d'à peine deux années de fonctionnement effectif, la mission de contrôle, qui n'a pas eu encore à ce jour à instruire de réclamations, ne peut présenter qu'un bilan sommaire dont il serait hardi de tirer trop vite des conclusions.

Il lui semble cependant possible de se hasarder, dans la ligne de ce qu'ont été ses réflexions exposées précédemment, à des recommandations sur quelques points qui lui paraissent dès à présent utilement une action.

Le document de référence du réseau

La mission suggère que, pour faciliter l'appréhension par les nouveaux entrants des documents de référence des réseaux des différents pays membres, soit recherchée au niveau communautaire une harmonisation de leur présentation.

Un guide à l'intention des nouveaux entrants pourrait utilement compléter le document de référence du réseau.

L'élargissement de la notion de candidat à l'attribution de capacités d'infrastructure

Un élargissement mesuré du champ des titulaires possibles de sillons pourrait avoir un effet bénéfique sur le développement du fret ferroviaire en facilitant l'entrée sur le marché de nouveaux prestataires.

Une telle ouverture, limitée aux seuls services de fret, les seuls qui soient ouverts à la concurrence, devrait être entourée de certaines garanties.

Le périmètre des bénéficiaires doit être précisément circonscrit parmi les ports, les chargeurs et assimilés et les opérateurs de transport combiné.

Aux critères d'attribution actuels devraient venir s'ajouter de nouveaux critères relatifs à la pertinence et à la réalité des services, à l'image par exemple de ceux pratiqués en Allemagne.

Il serait prudent de s'en tenir, dans un premier temps, aux seuls services nouveaux et de poser à la présentation de demandes de réservation de sillons des conditions de nature à garantir les capacités financières et techniques des demandeurs, le réalisme de leurs projets et l'utilisation effective des capacités sollicitées, voire de pénaliser plus lourdement l'inutilisation de celles-ci.

La simplification des procédures

Devant la permanence des remarques qui lui ont été faites sur ce point, la mission suggère aux services du ministère de l'équipement d'étudier comment donner un peu plus de souplesse aux procédures lors des renouvellements et ajuster les exigences aux caractéristiques des services prévus.

Le cas échéant elle est prête à conduire sur ce sujet, si la demande lui en est faite, une enquête plus précise.

L'amélioration du fonctionnement de la mission

Comme il a été dit précédemment, la conception minimale de l'organisme de contrôle qui a prévalu en France se justifiait dans la situation de ces dernières années où peu de nouveaux entrants se sont présentés.

Demain, avec la croissance du nombre d'opérateurs, la crédibilité du dispositif ne pourra se maintenir que si la mission voit croître sa capacité d'action et son autonomie, ce qui suppose à tous le moins, à défaut de mettre entièrement fin à sa situation de totale dépendance matérielle vis à vis du ministère de l'équipement, de réduire cette dépendance.

Annexe I

CHRONOLOGIE RÉSUMÉE

ANNÉE 2003

7 mars : Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national dont l'article 29 crée la mission de contrôle des activités ferroviaires.

6 mai : Arrêté fixant les modalités de fonctionnement de la mission.

ANNÉE 2004

Janvier

2 janvier : Nomination des membres de la mission (trois titulaires et trois suppléants).

24 janvier : Installation de la mission par le secrétaire d'État aux transports.

1^{er} avis sur le document de référence du réseau ferré national établi par Réseau ferré de France (horaire de service 2005).

Juillet

Rencontre des « régulateurs ferroviaires » à Londres à l'invitation de l'organisme de contrôle anglais.

Septembre

1^{er} septembre : Nomination de la secrétaire générale de la mission.

Décembre

2^e avis sur le document de référence du réseau (horaire de service 2006).

Entretiens avec les présidents de la **SNCF** et de **RFF**.

ANNÉE 2005

Janvier à juin

Entretiens avec des acteurs du fret ferroviaire (société **CONNEX**, société **ARCELOR, AEROPORTS DE PARIS, PORT AUTONOME DU HAVRE**).

9^e réunion des organismes de contrôle organisée par la Commission européenne.

Compte-rendu au secrétaire d'État aux transports de l'activité de la mission en 2004.

Accueil de représentants du **NMa VERVOERKAMER**, l'organisme de contrôle hollandais.

13 juin 2005 : début du 1^{er} service de fret mis en place par CFTA-Cargo, filiale de la société CONNEX, entre la Meuse et la Sarre (transport de chaux pour le compte de l'entreprise belge Lhoist).

Septembre 2005

3^e avis sur le document de référence du réseau (horaire de service 2007).

L'Office of Rail Regulation propose la création d'un groupe de travail informel entre régulateurs européens pour des échanges de vue sur la question des « options viables » (*viable alternatives*) dans la perspective de la publication d'un « guide d'interprétation » (*« guidance on the interpretation of viable alternatives »*). La mission ne peut s'y joindre.

Octobre 2005

10 octobre : début du 2^e service de fret mis en place par CFTA-Cargo entre Golbey (Vosges) et Offenbourg (sud-est de l'Allemagne) pour le compte du papetier suédois Norske Skog.

17 et 18 octobre : rencontre à La Haye (NL) avec le ministère hollandais des transports et le régulateur hollandais à l'occasion d'une réunion sur le projet de corridor Rotterdam / Lyon.

Décembre 2005

10^e réunion des « Rail Regulatory Bodies » organisée par la Commission européenne.

Annexe II

Organisation institutionnelle comparée des États membres

Une monographie par pays a été établie, pour le compte de la Commission européenne, par un organisme dénommé ERAIL et peut être consultée sur le site de la Commission.

Une mise à jour a lieu au 30 juin de chaque année.

Plusieurs États membres avaient pris du retard dans la mise en place de l'organisme de contrôle qu'ils n'ont installés qu'en 2005 (Italie, Slovaquie, Portugal). Dans certains États membres où le ministère des transports remplit la fonction, un organisme est en cours de création ou sera créé (Belgique, Grèce, Irlande, Lettonie, Luxembourg).

L'enquête réalisée fait apparaître une très grande disparité quant aux statuts et aux moyens de fonctionnement.

Deux cas de figure principaux se présentent :

1. Rattachement à un ministère, avec plusieurs variantes :
 - Placement au sein d'un service d'inspection au ministère chargé des transports : Hongrie, Pologne, Norvège, République tchèque.
 - Autonomie au sein du ministère chargé des transports : Finlande, France, Lituanie ;
 - Rattachement à un autre ministère : Estonie (ministère de l'économie) ;
2. Regroupement, dans un organisme indépendant, du contrôle de plusieurs secteurs libéralisés (électricité, gaz, télécommunications, ferroviaire) et parfois fusion avec l'autorité nationale de la concurrence : Royaume uni, Pays-Bas.

Ce sera le cas de l'Allemagne quand sera mise en œuvre en 2006 sa réforme créant la nouvelle *Bundestnetzagentur*.

Ce dernier groupe est celui des États où la concurrence a démarré le plus tôt et qui est montré en exemple par la Commission.

De façon un peu plus détaillée :

Allemagne

En application de la loi générale sur les chemins de fer, l'Eisenbahn-Bundesamt (EBA) est l'organisme de contrôle ainsi que l'autorité nationale de sécurité. Il instruit les plaintes et mène, sans attendre qu'il s'en présente, des enquêtes dès qu'il détecte lui-même un comportement discriminatoire.

Il doit être intégré en 2006 au sein d'une agence fédérale unique, la *Bundestnetzagentur*, chargée de la régulation des marchés libéralisés (gaz, électricité, télécommunications), dont le siège est à Bonn et dont les compétences comprennent la tarification.

Autriche

Le « Schienen-Control Österreichische Gesellschaft für Schienenverkehr-marktregulierung mit beschränkter Haftung » (GmhBO) est rattaché au ministère des transports, de l'infrastructure et de la

technologie. Il comprend un groupe spécialisé dans les chemins de fer, lui-même divisé en six départements.

Danemark

Les fonctions de l'organisme de contrôle sont réparties entre le ministère des transports et de l'énergie et une autorité nationale ferroviaire dénommée « Trafikstyrelsen ».

Espagne

Le « Comité de Regulación Ferroviaria » est chargé de la surveillance et du contrôle du marché du fret ferroviaire.

Estonie

L'organisme de contrôle est intégré au ministère chargé de l'économie et de la communication. En dehors de l'opérateur historique (une société intégrée), il existe trois entreprises ferroviaires aux-quelles le gestionnaire d'infrastructure (EVA) attribue 30 % de la capacité d'infrastructure.

Finlande

L'organisme de contrôle est rattaché au ministère chargé des transports mais en 2006, une nouvelle autorité sera créée dans la perspective de l'ouverture complète du fret ferroviaire en 2007.

Hongrie

En Hongrie, où cinq licences ont été délivrées, l'organisme de contrôle est, sous l'autorité du ministre chargé des transports, l'inspection ferroviaire. Il est envisagé de créer une autorité ferroviaire dotée de pouvoirs importants, mais des désaccords avec l'opérateur historique semblent retarder ce projet.

Italie

L'organisme de contrôle, dénommé « Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviairi », a été créé et installé au cours de l'été 2004.

Lettonie

L'organisme de contrôle fait partie du ministère chargé des transports mais une nouvelle réglementation en cours d'élaboration prévoit de le rendre indépendant. Le marché a été ouvert à la concurrence dès 1998. En dehors de l'opérateur historique, on compte deux entreprises ferroviaires en activité dont la part de marché est d'environ 12 %.

Lituanie

Le ministère des transports remplit les fonctions de l'organisme de contrôle. Une inspection ferroviaire doit être créée, à laquelle les tâches de régulation seront confiées.

Norvège

Les fonctions de l'organisme de contrôle sont partagées entre le ministère des transports, chargé de la surveillance de la concurrence, et l'inspection ferroviaire, qui instruit les réclamations.

Pays-Bas

Le contrôle est confié l'autorité nationale de la concurrence, le Nederlandse Mededingings autoriteit (NMa Vervoerkamer).

Pologne

L'organisme de contrôle est l'inspection ferroviaire dont une petite part du personnel est affectée aux missions correspondantes. La direction chargée de la surveillance du marché ferroviaire doit être rattachée à l'autorité nationale de la concurrence.

République tchèque

L'organisme de contrôle est intégré à l'autorité ferroviaire chargée de la délivrance des licences.

Royaume-Uni

L'Office of Rail Regulation (ORR) est l'organisme de contrôle.

Il intervient dans la préparation des contrats d'accès aux infrastructures, lesquels prévoient les conditions de fourniture des services, le cas échéant par des tiers, avec si nécessaire son aide.

Slovaquie

L'organisme de contrôle a été mis en place en juin 2005. Son personnel vient des rangs du gestionnaire d'infrastructure, de l'opérateur ferroviaire historique et du ministère des transports.