

# **Séminaire des parties prenantes : l'impact des barrières non-tarifaires sur le développement du marché des services ferroviaires empruntant le tunnel sous la Manche**

## **Rapport de la CIG**

### **Introduction**

En sa qualité d'organe de contrôle du Lien fixe trans-Manche, la CIG a tenu le 9 octobre 2014 à Lille son deuxième séminaire des parties prenantes.

Cette manifestation s'inscrivait dans le prolongement du séminaire du 22 mars 2013, qui avait été consacré à un premier tour d'horizon des questions de régulation économique liées au tunnel sous la Manche, notamment la tarification du gestionnaire d'infrastructure.

La réunion du 9 octobre était préparée par le Comité binational économique (CBE) qui assiste la CIG dans son rôle de régulateur. Elle a été exclusivement consacrée aux barrières non-tarifaires de toute nature pouvant entraver l'accès au tunnel sous la Manche de nouveaux opérateurs passagers ou fret.

Un questionnaire détaillé a été envoyé au préalable à toutes les parties prenantes identifiées par la CIG. Sur 50 questionnaires envoyés, 8 réponses ont été reçues, provenant du gestionnaire d'infrastructure et de la totalité des entreprises ferroviaires utilisant le tunnel ou se proposant de le faire.

A la lumière de ces réponses, la CIG a proposé aux participants trois thèmes de discussion précédés de présentations :

- les questions techniques et de sécurité : présentation du comité de sécurité (CS)
- les questions de sûreté et de contrôle aux frontières : présentation du comité binational de sûreté (CbS)
- les autres obstacles non tarifaires (présentation d'Eurotunnel).

Les présentations sont accessibles en ligne sur le site web de la CIG. Les lecteurs du présent rapport sont invités à s'y référer pour plus amples précisions.

### **1. Ouverture de la réunion**

Le président en exercice de la CIG, Christopher Irwin, a ouvert la réunion. Il a mis l'accent sur la nécessité de parvenir à une analyse partagée des problèmes et des solutions envisageables. Il a annoncé qu'aux termes de la Directive 2012/34/UE (refonte du premier paquet ferroviaire) la fonction de régulation économique du tunnel serait transférée de la CIG aux régulateurs de la France et du Royaume-Uni - respectivement l'ARAF et l'ORR - , dans un délai de six mois (la date-limite fixée par la Directive est le 16 juin 2015). Chris Irwin a rappelé que la CIG et les deux futurs régulateurs mettaient tout en œuvre pour faciliter la transition, notamment en mettant en place un mécanisme de coopération entre les deux régulateurs.

Il a signalé qu'aux termes de la nouvelle législation les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure seraient également tenus de coopérer plus étroitement pour être à la hauteur du défi de l'internationalisation des services ferroviaires.

### **2. Suivi de l'enquête de 2012**

Brian Kogan, co-président du CBE et membre de la CIG, a récapitulé les questions mises en valeur par l'enquête réalisée par la CIG en 2012 : obstacles tarifaires pour les services de fret et de passagers, obstacles liés au contenu et à l'absence de transparence des exigences techniques et de sécurité.

Il a signalé les évolutions intervenues au cours des deux dernières années, notamment la publication des règles de sécurité et la suppression de certaines règles de sécurité devenues obsolètes, ainsi que la réduction des tarifs de fret introduite par Eurotunnel.

Brian Kogan a demandé aux participants d'évaluer l'importance de ces facteurs et l'impact négatif ou positif des changements intervenus depuis 2012.

### **3. Résultats du questionnaire sur les obstacles non-tarifaires**

Michel Bellier, co-président du CBE et membre de la CIG, a présenté les résultats de l'enquête. Les obstacles non-tarifaires considérés comme élevés ou très élevés étaient :

- a) pour le trafic fret
  - Autres trajets préférables pour obtenir un meilleur taux de chargement au retour
  - Différences techniques et restrictions entre Etats
  - Différence de gabarit entre le Royaume Uni et le reste de l'Europe
  - Electrification non standardisée dans le Kent
  - Coûts et perturbations causés par les exigences de sûreté
- b) pour le trafic passagers
  - Coûts et perturbations causés par les exigences de sûreté
  - Coûts et perturbations causés par le contrôle aux frontières
  - Prix compétitifs des vols low-cost
  - Procédures de sécurité et exigences techniques propres au tunnel
  - Complexité et coût des accès aux gares

En outre, deux obstacles ne figurant pas dans le questionnaire avaient été identifiés dans les réponses : l'absence de visibilité des stratégies des entreprises ferroviaires, et la limitation du tonnage des trains.

Au cours du débat qui a suivi, les principaux points suivants ont été soulignés :

#### *Suivi de l'enquête de 2012*

- Les efforts de la CIG pour obtenir plus de transparence sur les coûts d'exploitation et la justification des tarifs du gestionnaire d'infrastructure vont dans la bonne direction et doivent être poursuivis.
- La CIG devrait se pencher sur la question des régimes de performance.

#### *Enquête de 2014*

- Les obstacles n'affectent pas les différents marchés au même degré : ainsi, les contrôles de sûreté auraient un coût beaucoup plus élevé pour une entreprise ferroviaire qui ferait du cabotage, à cause de l'obligation d'équiper les gares intermédiaires.
- Pour Eurostar, le lancement de nouveaux services à destination de Lyon, Avignon et Marseille n'a pu être réalisé qu'en interrompant le trajet retour à Lille et en faisant descendre les passagers afin d'effectuer les contrôles matériels de sûreté, et les contrôles d'immigration : sortie de l'espace Schengen et entrée au Royaume-Uni, ce qui prend plus d'une heure. Comme le montre un sondage effectué auprès des passagers, cette situation ne contribue pas au développement du marché.
- concernant le fret, le taux de réponse a été jugé assez décevant.

- les utilisateurs finals auraient dû être consultés.
- on peut regretter que le corridor de fret européen, dont le tunnel sous la Manche fait partie, ne comprenne pas HS1 et n'aille pas au-delà de Londres, car les principaux marchés se situent au Nord.

#### **4. Evolution de la réglementation en 2015**

Brian Kogan a donné des précisions sur la manière dont les deux gouvernements entendaient procéder pour effectuer le transfert des fonctions de régulation de la CIG aux régulateurs nationaux, et transposer les autres aspects de la Directive 2012/34 (« recast »).

Il a souligné que le reste du cadre réglementaire était inchangé et que des efforts considérables étaient faits pour que la transition s'accomplisse sans heurts : en s'inspirant des considérants de la Directive, les deux régulateurs ont l'intention de se coordonner constamment ; ils comptent publier leurs décisions en parallèle et en aligner le contenu. Ils resteront en contact régulier avec la CIG.

Les deux gouvernements lanceront prochainement une consultation sur le projet de Règlement binational effectuant le transfert, y compris son annexe, qui contient le cadre de tarification de la Liaison fixe.

Brian Kogan a souligné que l'ensemble de la Directive, y compris les dispositions applicables à la Liaison fixe, ferait l'objet de transpositions nationales, également proposées à la consultation des parties prenantes. Il a signalé aux participants que les régulateurs auraient désormais un pouvoir de contrôle sur le contenu des Documents de Référence Réseau.

#### **5. Questions techniques et de sécurité**

Caroline Wake a présenté le travail accompli par la CIG, sur l'avis du comité de sécurité, pour clarifier les règles spécifiques applicables au tunnel depuis son ouverture et pour les supprimer dans le cas où elles se révélaient obsolètes ou injustifiées. Ce travail, accompli en étroite collaboration avec le gestionnaire d'infrastructure, les entreprises ferroviaires et l'Agence ferroviaire européenne, a produit des résultats tangibles :

- il n'existe plus d'exigences spécifiques pour les trains de fret
- pour les trains de passagers,
  - \* plusieurs exigences spécifiques ont été supprimées (« sécabilité », étanchéité aux fumées, existence d'un corridor de circulation continue à l'intérieur du train)
  - \* les exigences restantes, par exemple le « cas spécifique » de résistance au feu de 30 minutes pour les trains de passagers, ont été justifiées, expliquées et rendues publiques.

Les prochaines étapes de ce processus consisteront à réexaminer les règles applicables aux véhicules, les règles opérationnelles de sécurité et les règles techniques applicables aux sous-systèmes fixes.

Au cours du débat qui a suivi, les principaux points suivants ont été soulignés :

- les progrès réalisés méritent d'être salués
- les évolutions devraient se poursuivre jusqu'à leur terme souhaitable, à savoir la standardisation complète du matériel roulant, qui permettrait d'abaisser les coûts d'entrée sur le marché
- étant donné le caractère unique de l'infrastructure, il resterait toutefois des exigences propres au tunnel

- les participants se sont interrogés sur la règle nationale qui doit compléter le cas spécifique inscrit dans la STI relative à la sécurité dans les tunnels ferroviaires, lequel prévoit que les trains de passagers empruntant le tunnel doivent avoir une capacité de roulement de 30 minutes en cas d'incendie. La CIG a expliqué que cette règle n'avait pas encore été rédigée mais que dans son principe elle devrait, en réponse à une exigence de l'agence ferroviaire européenne, fixer une capacité maximum en deçà de laquelle les trains de passagers pourraient avoir une capacité de résistance au feu de 15 minutes seulement, conformément aux STI, et être évacués dans le tunnel de service. En pratique, la règle pourrait fixer un nombre maximal de voitures, toutefois la CIG s'interrogeait sur la pertinence d'une telle disposition en termes commerciaux et en appelait à l'avis des parties prenantes. La CIG a cependant noté que, pour des raisons de confidentialité commerciale, certains nouveaux entrants potentiels ne souhaitaient pas se faire connaître ni participer aux consultations.
- Les règles relatives aux transports de matières dangereuses (volume F des règles opérationnelles d'Eurotunnel) font partie des règles soumises à la consultation par la CIG dans le cadre du réexamen administratif de sa notification initiale de 2008.
- Les règles concernant la traction des trains de fret (obligation de pouvoir redémarrer un train en cas de panne partielle) font également partie des règles opérationnelles d'Eurotunnel mais ne relèvent pas de l'autorité de sécurité. Eurotunnel travaille avec les parties prenantes à leur réexamen.

## **6. Questions de sûreté et de contrôle aux frontières**

Patrick Lunet, membre du CbS, a présenté le dispositif actuel des contrôles de sûreté. Il a rappelé que ce domaine relevait de la responsabilité des Etats, consacrée par les droits internes et préservée dans le cadre juridique applicable au tunnel sous la Manche. Andrew Cook, membre du CbS, a présenté le projet de Déclaration d'intention des gouvernements (DOI), qui contient les principes applicables au tunnel en matière de sûreté. Ce projet, qui sera soumis à la consultation des parties prenantes, est accompagné d'annexes décrivant le détail des mesures applicables à chaque type d'opérateur.

Les présentations ont mis l'accent sur les points suivants :

### Appréciation du niveau de la menace

- le choix du niveau de protection à appliquer au tunnel relève du niveau politique ; il est fondé sur l'analyse du niveau de la menace fournie par les services spécialisés.

### Contrôle aux frontières

- les contrôles matériels de sûreté (stérilité des trains, contrôle des bagages) ne se confondent pas avec les contrôles aux frontières ;
- le fait que le tunnel soit un point de passage hors de l'espace Schengen entraîne la nécessité d'un contrôle systématique de tous les ressortissants de pays tiers et d'une proportion aléatoire des citoyens de l'Union européenne ;
- pour les gouvernements, le principe du contrôle à 100% des entrées et sorties de l'espace Schengen ne peut pas être remis en cause ;
- à partir du 11 octobre 2014, tous les ressortissants de pays tiers soumis à visa seront soumis au relèvement de leurs empreintes digitales.

### Contrôles matériels de sûreté

- les méthodes exposées dans la DOI peuvent être adaptées en fonction des lieux et des possibilités techniques.

Au cours du débat qui a suivi, les points suivants ont été soulignés :

- pour le transport de passagers, les contraintes de sûreté représentent un frein considérable à l'introduction de nouvelles destinations et au développement commercial des entreprises ferroviaires ; elles affectent notamment leur potentiel de compétitivité par rapport au secteur aérien ;
- les autres types de transport, notamment le fret, sont affectés également, et dans certains cas les contrôles de sûreté peuvent représenter une barrière absolue à l'ouverture de nouveaux marchés ;
- le cas particulier des arrêts imposés aux trains de fret à Dollands Moor est en cours de traitement. Sur la zone fret de Fréthun, la zone est surveillée par Eurotunnel et les contrôles de douane sont effectués peu avant le départ des trains ;
- selon certains, par comparaison avec d'autres réseaux et au vu de l'expérience, le régime de sûreté appliqué au tunnel est perçu comme une exception difficilement compréhensible ; les autorités soulignent au contraire que le tunnel est une cible particulièrement attractive pour les groupes ou individus animés d'intentions malveillantes ;
- le principal risque spécifique est celui créé par les tentatives d'intrusion de migrants clandestins ;
- les autorités compétentes considèrent indubitablement que les contrôles migratoires sont essentiels, en revanche la proportionnalité des contrôles matériels est ouverte à la discussion et aux évolutions ;
- dans l'évaluation des risques, il est nécessaire de tenir compte des caractères propres à chaque moyen de transport ; ainsi, le modèle utilisé pour les transports aériens n'est pas transposable tel quel au tunnel. De même, il existe une différence entre les trains de passagers et les navettes.
- pour le contrôle aux frontières, les nouvelles options technologiques, du type de la « frontière intelligente » qui a fait l'objet d'une étude de la Commission européenne, bien que coûteuses, méritent d'être explorées. Les options de contrôle à l'arrivée ou dans les trains ont également été évoquées.

## **7. Autres obstacles non-tarifaires**

Dans le domaine du fret, les problèmes de tarification évoqués en mars 2013 ont été substantiellement allégés grâce aux mesures prises par Eurotunnel : simplification du système, introduction du programme ETICA d'aide au lancement de nouveaux services (9 nouveaux services ont été créés), introduction d'un *Service Level Agreement*.

Les autres obstacles techniques concernent notamment :

- les restrictions de gabarit au Royaume Uni ;
- les différences de norme entre Etats membres, et principalement la longueur des trains ;
- l'électrification non-standardisées des voies menant au tunnel dans le Kent ;
- la non-autorisation des motrices de classe 92 en France ;
- le manque de wagons spéciaux adaptés à la circulation au Royaume Uni.

Au cours du débat qui a suivi, les principaux points suivants ont été soulignés :

- les initiatives d'Eurotunnel ont été indiscutablement utiles ;
- il serait bon de chiffrer le coût des obstacles non tarifaires ;
- l'électrification non-standardisée des lignes du Kent est un obstacle majeur ;
- la question des horaires *off peak* revêt une importance croissante ; une réflexion s'impose afin de les adapter et d'éviter les engorgements qui commencent à se produire ;

### **Conclusion**

Les participants ont unanimement constaté qu'ils n'avaient pas de positions antagonistes, mais qu'ils étaient portés par une dynamique commune et par la même volonté d'améliorer l'efficacité et l'image du lien fixe, même si certains des obstacles examinés au cours de la réunion se situaient bien au-delà de ce dernier.

La CIG s'est engagée à relayer les points de vue exprimés auprès des organismes de contrôle nationaux et des autorités des deux Etats.