



Le quatrième paquet ferroviaire

RÉSUMÉ *Le quatrième paquet ferroviaire proposé par la Commission en janvier 2013 est le dernier en date d'une série de réformes qui, depuis une quinzaine d'années, ont engagé le secteur ferroviaire dans une transformation profonde visant, notamment, l'amélioration de la qualité des services et la réduction de leur coût, une meilleure interopérabilité au sein de l'espace ferroviaire européen, tout en remettant en cause les monopoles publics dans le secteur du rail.*

L'ouverture progressive des chemins de fer européens à la concurrence sous l'impulsion de l'UE a conduit à la libéralisation complète du transport de marchandises (depuis 2007) et à une ouverture partielle du transport de voyageurs (depuis 2010 pour les liaisons internationales).

Contesté par les syndicats ainsi que par certains opérateurs historiques (entre autres en Allemagne et en France), le quatrième "paquet" propose de consacrer la séparation institutionnelle entre les gestionnaires d'infrastructure et les opérateurs de services comme modèle de gouvernance.

Les marchés nationaux de transport de voyageurs de taille conséquente seraient ouverts à la concurrence par le biais d'appels d'offres dans le cadre de contrats de service public.

Enfin, l'autorisation et la certification des véhicules par l'Agence Ferroviaire européenne seraient simplifiées afin d'en réduire les coûts et les délais administratifs.

Le PE est appelé à se prononcer sur le "paquet" dans le cadre de la procédure législative ordinaire.

Contenu du Briefing:

- Contexte
- Les raisons pour le quatrième paquet
- Le quatrième paquet en bref
- Dimension sociale du quatrième paquet
- Premières réactions
- Pour approfondir

Contexte

Le [secteur ferroviaire européen](#) génère un chiffre d'affaires de plus de 70 milliards d'euros et emploie plus de 700 000 personnes. Par ailleurs, il bénéficie d'investissements substantiels de la part des [autorités publiques](#) (26 milliards d'euros pour les investissements publics dans les infrastructures et 20 milliards d'euros pour les obligations de service public en 2009).

Dans le même temps, une [étude de satisfaction](#) de 2011 indique que les services ferroviaires arrivent en 27^{ème} position sur une liste de 30 marchés de services et affichent des scores médiocres en termes de satisfaction. Le marché se classe à la deuxième place par le nombre de problèmes.

Ce [constat](#) n'est pas nouveau. Afin d'y remédier et pour rendre le secteur plus compétitif, plus sûr et plus soucieux des attentes des consommateurs à long terme, l'Union européenne (UE) a opté pour une libéralisation progressive par le biais de "paquets" de mesures législatives dès 2001 (voir encadré sur la page suivante).

De l'avis des [experts](#), si l'ouverture du transport ferroviaire semble plus longue à se mettre en place (par rapport aux transports routier et aérien) c'est parce qu'elle nécessite de faire évoluer un mode de transport en dehors des cadres nationaux qui en ont fixé la logique technique et identitaire pendant longtemps. Ceci peut [expliquer](#) les difficultés d'adaptation aux exigences d'ouverture et de



© Tim/Fotolia

concurrence prônées par la Commission. Le nombre élevé (15) de procédures d'infraction pour [transposition inadéquate](#) du premier paquet ferroviaire devant la Cour européenne de justice en témoigne.

Les raisons pour le quatrième paquet

Absence de séparation effective des activités

Selon la [Commission](#), la plus grande partie du réseau ferroviaire de l'UE a été conçue pour fonctionner à l'échelon national comme un réseau unique. Par ailleurs, elle estime que les infrastructures dans l'UE sont et resteront probablement un [monopole naturel](#) (un marché sur lequel la présence de plusieurs entreprises se concurrençant n'est pas plus avantageuse que celle d'une entreprise unique).

Pour faciliter la concurrence, la législation existante de l'UE rend obligatoire la séparation entre les gestionnaires de l'infrastructure (GI) ferroviaire, responsables de la gestion du réseau, et les entreprises ferroviaires, responsables d'assurer les services ferroviaires sur ce réseau. Cette séparation a été instaurée à l'aide de directives, d'abord au niveau [comptable](#) en 1991 et puis aux niveaux juridique et organisationnel en [2001](#). La transposition en droit national par les États membres s'est faite de façon disparate, ce qui dans la pratique a donné lieu à l'existence de [modèles de séparation divergents](#).

La Commission [soutient](#) que lorsque les GI sont intégrés dans des structures de type [holding](#), le degré de séparation n'est pas toujours respecté et que les nouveaux entrants sont souvent désavantagés. De même, elle estime que l'absence de séparation effective dans les holdings entraîne des conflits d'intérêt et que le

manque de transparence financière augmente le risque de financements croisés (système de compensation des coûts opérationnels de service au niveau de la holding par les GI). L'autorité française de la concurrence a, par exemple, [infligé](#) récemment une amende de 60,9 millions d'euros à la SNCF (opérateur national historique français) pour diverses pratiques anticoncurrentielles.

Tout le monde n'adhère cependant pas à l'analyse de la Commission et des [critiques](#) ont été émises quant à la pertinence et l'efficacité de la séparation entre GI et opérateurs de services.

Dans ses arrêts du 28 février 2013, la Cour de justice de l'UE a [rejeté](#) le recours introduit par la Commission à l'encontre des entreprises ferroviaires allemande et autrichienne et a confirmé ainsi l'indépendance de leurs GI réunis en holding.

Domination des entreprises historiques

Les marchés des [services de fret ferroviaire](#) sont ouverts à la concurrence depuis 2007 et ceux des [services de transport international de voyageurs](#) le sont depuis 2010 (même si l'ensemble des États membres a pris du [retard dans la transposition](#) de la directive concernée). Malgré cela, les [marchés nationaux](#) de transport de voyageurs restent largement dominés par les entreprises historiques. Le

Royaume-Uni et la Suède sont les seuls pays à avoir libéralisé complètement leurs marchés. Actuellement, la plupart des marchés nationaux font l'objet de [contrats de service public](#) (CSP). Les [règles existantes](#) accordent aux autorités compétentes un pouvoir d'attribution directe d'un CSP sans

La libéralisation progressive des services ferroviaires

Sous l'impulsion du [Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur](#), au début des années 2000, un cadre commun d'un marché intérieur ferroviaire a commencé à se dessiner petit à petit, par une succession de "paquets" législatifs. Ils ont mis en place des réformes pour promouvoir la compétitivité des chemins de fer européens par le biais d'une libéralisation progressive. Le [premier paquet ferroviaire](#) (2001) a jeté les bases d'une ouverture des services de fret. Le [deuxième paquet](#) (2004) a introduit une approche commune à la sécurité ferroviaire. Le [troisième paquet](#) (2007) a mis en place l'ouverture du trafic international de voyageurs. En 2012, le Parlement européen et le Conseil ont procédé à une [refonte](#) du premier paquet pour simplifier, consolider et renforcer les dispositions existantes et établir un Espace ferroviaire unique européen.

procédure d'appel d'offres avec mise en concurrence. Ceci [explique](#) le fait que dans 23 États membres possédant des réseaux ferroviaires (25 États membres ont un réseau ferroviaire, c.à.d. les 27 excepté Malte et Chypre) la part de marché de l'entreprise ferroviaire historique est supérieure à 90% (les seules exceptions étant le Royaume-Uni et l'Estonie). De même, les entreprises historiques continuent de posséder la plus grande partie du [matériel roulant](#) ferroviaire (locomotives, voitures).

En ce qui concerne les systèmes de billetterie gérés par les entreprises historiques (comme, par exemple, en Allemagne et en République tchèque) des [commissions](#) pouvant aller jusqu'à 25 % sont prélevées sur l'ensemble des ventes de billets, décourageant de nouvelles entrées sur le marché.

Gestion fragmentée, profusion de règles

Le transport ferroviaire est un moyen de transport très sûr (34 décès de voyageurs contre plus de 34 000 sur les routes de l'UE en [2009](#)). La gestion des normes techniques de sécurité est, toutefois, fragmentée entre l'Agence ferroviaire européenne (ERA, voir encadré) et les autorités nationales, ce qui a pour conséquence la coexistence de [plus de 11 000](#) règles européennes et nationales.

Ce système entraîne des [coûts administratifs très élevés](#) et entrave l'accès au marché pour les nouveaux arrivants. Les procédures d'autorisation des nouveaux véhicules ferroviaires peuvent durer jusqu'à deux ans et coûter jusqu'à 6 millions d'euros. L'obtention de certificat de sécurité pour le matériel roulant de la part des agences nationales de sécurité peut, dans certains cas, représenter l'équivalent de deux hommes-années à la charge des entreprises et peut atteindre jusqu'à 70 000

euros en coûts administratifs et de conseil.

Le quatrième paquet en bref

La Commission européenne a adopté le 30 janvier 2013 le [quatrième paquet ferroviaire](#), composé de six propositions législatives. Il est destiné à améliorer la qualité des services ferroviaires en Europe et à diversifier l'offre. Le marché du transport de voyageurs devrait être totalement ouvert à l'horizon 2019.

Gouvernance

Le principe de la [gouvernance ferroviaire](#) (séparation entre le GI et l'opérateur de services) a cristallisé largement l'attention de toutes les parties prenantes. Les médias ont, par ailleurs, [souligné](#) les interventions de certains États membres pour assouplir le principe de la séparation. La proposition de la Commission préconise la séparation institutionnelle comme modèle de gouvernance. Néanmoins, les structures existantes pourraient être pérennisées, à la condition que l'indépendance des sociétés réunies au sein d'une structure intégrée soit garantie. Pour ce faire, les holdings devraient satisfaire aux quatre critères suivants: avoir des organes décisionnels distincts; des flux financiers réellement séparés (interdiction des financements croisés); des systèmes informatiques indépendants et assortir le transfert de personnel entre sociétés d'une période d'attente (pour prévenir les conflits de loyauté). À noter que, lors de l'ouverture totale des marchés, un État membre serait en mesure de bloquer l'accès à son marché à une holding étrangère, tant que la Commission n'aura pas validé la mise en place effective des quatre critères.

Autre point important en matière de gouvernance, la redéfinition du rôle des GI pour mieux garantir leur indépendance. La

L'Agence ferroviaire européenne (ERA)

C'est le deuxième paquet ferroviaire qui a prévu la création de l'[Agence](#). Établie à Valenciennes (France) depuis [2004](#), l'ERA contribue à l'intégration des réseaux ferroviaires européens en renforçant la sécurité des trains et en améliorant l'interopérabilité du système. Ses objectifs sont mis en pratique par l'élaboration de [normes techniques](#), de [mesures et d'objectifs de sécurité](#) communs et économiquement viables; l'établissement de [rapports sur la sécurité ferroviaire](#) au sein de l'UE et l'élaboration de [codes de signalisation compatibles](#) dans toute l'Union.

Commission leur attribue à titre exclusif toutes les fonctions centrales d'un réseau ferroviaire, à savoir ce qui concerne son développement (investissements), son exploitation (gestion du trafic) et son entretien. Aussi, tous les GI européens devront coopérer, via un réseau, pour mieux traiter les questions transfrontalières. Enfin, l'établissement d'un comité de coordination devrait offrir un point de rencontre efficace entre les GI et les utilisateurs du réseau afin de prévenir ou résoudre les problèmes qui surviennent.

Ouverture des marchés de transport de voyageurs

Afin de garantir un meilleur rapport qualité/prix pour les usagers après l'ouverture, la Commission [propose](#) que la libéralisation ne soit applicable qu'à des marchés d'une taille minimale, calculée selon le volume de passagers ou de trains par kilomètre. Les marchés régionaux trop petits seraient donc exclus, et resteraient desservis par le service public exclusivement. Les marchés plus conséquents seraient ouverts à la concurrence par le biais d'appels d'offres dans le cadre de CSP d'une durée maximale de 15 ans. Dans ce cas, le transfert de personnel serait également garanti (voir section suivante).

Le matériel roulant est très coûteux, et peut être amorti sur une période d'exploitation de 30 à 40 ans. Cependant, la nouvelle proposition limite la durée des CSP à 15 ans. En l'absence de mécanisme pour gérer le risque lié à la valeur résiduelle du matériel à la fin d'un CSP (le risque de vendre le matériel à un prix inférieur au prix escompté au terme du contrat), les soumissionnaires devraient l'intégrer dans le prix de leurs offres, ce qui les rendraient peu compétitives

et favoriserait les entreprises historiques. Pour contourner cet obstacle, la Commission propose d'introduire l'obligation, pour les autorités compétentes, d'assumer le risque financier lié à la valeur résiduelle du matériel roulant.

En outre, la Commission préconise la mise en place volontaire de systèmes de [billetterie intégrée](#) pour permettre aux voyageurs d'emprunter plus aisément plusieurs modes de transport sur un trajet, gérés par un ou plusieurs opérateurs.

Interopérabilité et sécurité

La Commission [souhaite](#) simplifier l'autorisation et la certification des véhicules afin de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché et de réduire les coûts et délais que ces procédures engendrent. Elle suggère que l'ERA fasse office de guichet unique pour délivrer des [certificats de sécurité communautaires](#). De la sorte, le déploiement du système [ERTMS](#) de gestion de trafic en sera aussi facilité. Par ailleurs, l'Agence supervisera les règles et les autorités nationales.

Outre ces modifications, [la structure de gouvernance et les modes de fonctionnement interne de l'ERA](#) seront améliorés. Ces mesures ont pour but de réduire de 20% les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et de faire baisser de 20% le coût et la durée de la procédure d'autorisation du matériel roulant. Les entreprises devraient ainsi économiser 500 millions d'euros sur 5 ans.

Dimension sociale du quatrième paquet

Plus de 700 000 personnes travaillent dans les transports ferroviaires (voir Fig.1). Selon [l'analyse d'impact](#) de la Commission, environ 30% de l'ensemble des travailleurs du

Abrogation du règlement portant sur la normalisation des comptes d'entreprise

Un [règlement](#) de 1969 autorise les États membres à verser une compensation financière à des entreprises ferroviaires, dont il cite la liste, pour des dépenses liées à des obligations que les entreprises des autres modes de transport ne sont pas tenues de prendre en charge, telles que des allocations familiales et des charges de pensions. L'adoption en 2012 d'une [directive](#) établissant un Espace ferroviaire unique européen a rendu ce règlement incompatible avec les nouvelles dispositions. Seuls quatre États membres (Belgique, Allemagne, Irlande et Pologne) ont [déclaré](#) avoir utilisé le système de compensation entre 2008 et 2012. Les données fournies par ces derniers permettent à la Commission de conclure que l'incidence de l'abrogation serait infime.

secteur partiront à la retraite dans les dix prochaines années, alors que, parallèlement, il pourra s'avérer nécessaire de restructurer des entreprises ferroviaires pour améliorer leur productivité.

Des directives européennes fixent des prescriptions minimales en termes de [temps de travail](#) et des [conditions de travail](#) (pour les travailleurs transfrontaliers) et encadrent le [détachement des travailleurs](#). Par ailleurs, la législation existante définit les conditions pour le [transfert obligatoire de personnel](#) lors de l'attribution d'un CSP. Le [règlement](#) sur les obligations de service public pour le transport de voyageurs permet quant à lui aux autorités compétentes d'exiger le transfert de personnel et/ou d'établir des normes et des critères lorsqu'un CSP est attribué à une autre entreprise ferroviaire. La Commission considère ainsi que le cadre fourni par la [réglementation sociale européenne](#) devrait prévenir un nivellement par le bas lors de l'ouverture complète du marché ferroviaire. La Commission [note](#), cependant, qu'avec l'accroissement du nombre d'opérateurs après l'ouverture, les États membres devront affecter plus de ressources au contrôle et à la mise en oeuvre de la législation existante, car les services d'inspection nationaux [éprouvent](#) déjà des difficultés dans ce sens.

Dans certains États membres (Belgique, France, Luxembourg), les travailleurs des entreprises historiques ont conservé des [statuts spéciaux](#) qui fournissent une protection sociale élevée, tandis que dans d'autres (Allemagne, Autriche, Danemark, Grèce) la situation est en train d'évoluer même si un nombre important de travailleurs en bénéficie encore.

Selon la [Commission](#), l'incidence de la libéralisation complète devrait être assez progressive. Sur la base de l'expérience des États membres qui ont déjà ouvert leurs marchés (Royaume-Uni et Suède), cela devrait se traduire, notamment, par la création de nouveaux emplois de meilleure qualité. En revanche, la Commission précise

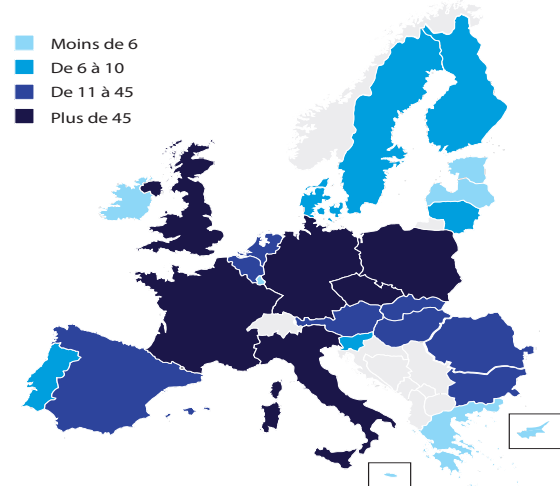
que l'impact sur l'emploi dépendra en grande partie des mesures d'amélioration de la productivité et sur ce point, les situations de départ des États membres diffèrent largement.

Une [étude](#) (2011) sur les effets de la libéralisation du marché ferroviaire de voyageurs en Suède, au Danemark et en Estonie souligne que, depuis l'ouverture, les niveaux des salaires (en particulier pour les conducteurs de train) ont augmenté et les conditions de travail se sont améliorées. La pénurie de main d'oeuvre spécialisée à laquelle se sont heurtés les nouveaux opérateurs a contribué à tirer les conditions salariales et de travail vers le haut, ce qui, à la longue et passée la méfiance du départ, a fait des opérateurs privés des employeurs très convoités.

Par ailleurs, les entreprises ferroviaires européennes peuvent participer aux travaux du comité de [dialogue social sectoriel](#) par l'intermédiaire de leurs organisations européennes de partenaires sociaux.

Dans les années à venir, le secteur ferroviaire devra affronter des défis de nature technologique, démographique et économique qui nécessiteront le développement de [nouvelles compétences](#). Pour compléter les efforts nationaux, des instruments européens, tel que le [Fond social européen](#), peuvent financer des programmes de [formation professionnelle](#), destinés à améliorer [l'employabilité dans le secteur ferroviaire](#).

Fig. 1: Nombre de travailleurs dans le secteur ferroviaire (par 1 000, 2009).



Source: [EU transport in figures](#), Commission européenne, 2012.

Premières réactions

Parlement européen

La souplesse en matière de gouvernance [n'a pas convaincu](#) certains députés qui ont regretté la "*faiblesse du dispositif*" et ont douté que la "*tricherie*" puisse être évitée, lors d'un premier échange de vues avec le Commissaire Siim Kallas en février 2013. Par ailleurs, des préoccupations ont été exprimées sur le risque de voir les petites lignes ferroviaires moins rentables disparaître, accompagnées d'une demande de "*solutions qui conviennent à la taille des pays*". En revanche, les députés ont unanimement [salué](#) le renforcement du rôle de l'ERA dans la certification du matériel roulant.

La discussion au Parlement ne fait que commencer et se poursuivra dans le cadre de la [procédure législative ordinaire](#).

Organisations syndicales

La **Fédération européenne des travailleurs des transports** (ETF), qui représente plus de 2,5 millions de travailleurs du transport, a [dénoncé](#) l'introduction d'appel d'offres pour les services publics ferroviaires de transport de passagers et a rejeté la séparation entre GI et opérateurs de services. De même, la Fédération a soutenu dans son communiqué que l'ouverture à la concurrence privilégiait les "*lignes rentables au détriment d'une offre de réseau équilibrée basée sur les principes d'universalité et l'accessibilité des services de chemin de fer de qualité*".

En revanche, l'ETF a réagi positivement au [rapport](#) de la Commission sur les compétences de personnel à bord, mais a regretté qu'aucune proposition législative n'ait été faite à ce sujet. Concernant le rôle de l'ERA, la Fédération a demandé que ses compétences soient centrées sur la santé et la sécurité des travailleurs plutôt que sur la concurrence.

Organisations patronales

La **Communauté européenne du rail et des compagnies d'infrastructure** (CER) a [accueilli](#) favorablement la libéralisation des marchés nationaux et le volet relatif à la

simplification des procédures d'autorisation et de certification.

Cependant, elle s'est opposée à l'utilisation d'appels d'offres pour l'organisation des services publics, ainsi qu'à la séparation entre GI et opérateurs de services. Elle a par ailleurs souligné que les autorités nationales étaient mieux placées pour établir les critères d'attribution des CSP.

Quant à **l'Association européenne des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire** (EIM), elle s'est [déclarée](#) satisfaite du renforcement du rôle des GI.

L'Association européenne du fret ferroviaire (ERFA) a exprimé ses préoccupations dans une [lettre](#) ouverte envoyée au Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, juste avant la publication du paquet législatif, dans laquelle elle a défendu le modèle séparé.

États membres

Les ministères des Transports de la France et de l'Allemagne ont [réagi](#) dès la publication de la proposition. La France a ainsi estimé qu'il revenait à chaque État membre de déterminer le modèle de gouvernance approprié (les [grands axes](#) d'une réforme en ce sens ont été récemment présentés par le gouvernement). Pour sa part, l'Allemagne a réitéré que la libre concurrence pouvait aussi être atteinte par des structures intégrées.

Pour approfondir

[L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs](#)/Centre d'analyses stratégiques, Paris, 2011.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2013. Tous droits réservés.



<http://www.library.ep.ec>
<http://libraryeuroparl.wordpress.com>