



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.2.2008
COM(2008) 54 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Contrats pluriannuels concernant la qualité de l'infrastructure ferroviaire

{SEC(2008) 131}
{SEC(2008) 132}
{SEC(2008) 133}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Contrats pluriannuels concernant la qualité de l'infrastructure ferroviaire

1. CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1. Le financement de l'infrastructure ferroviaire

L'un des objets de la politique des transports de la Communauté européenne est de développer et d'optimiser les infrastructures de transport et d'en assurer une gestion saine en termes de qualité, de fiabilité, de souplesse et d'adaptation à la clientèle. Cela exige de mobiliser les moyens financiers correspondants. Six ans après l'adoption du paquet sur l'infrastructure ferroviaire¹, le financement durable de l'infrastructure existante, la qualité du service d'infrastructure et les moyens d'améliorer les performances des gestionnaires d'infrastructure sont toujours des motifs de préoccupation. C'est l'un des résultats des consultations approfondies des parties concernées qui ont eu lieu entre mai 2006 et septembre 2007².

La présente communication définit les mesures que les États membres et les gestionnaires d'infrastructure doivent prendre pour concilier équilibre financier et niveau approprié des services d'infrastructure ferroviaire. La Commission recommande d'appliquer ces mesures intégralement et de façon cohérente dans l'Union européenne, mais étudiera s'il convient de proposer une législation contraignante pour faire en sorte que le marché européen des services ferroviaires soit parfaitement conforme aux responsabilités incombant aux États membres de développer l'infrastructure ferroviaire.

1.2. Le cadre de référence stratégique du développement de l'infrastructure ferroviaire

La mise à disposition de l'infrastructure est indispensable à un marché concurrentiel des services ferroviaires. Le développement de l'infrastructure concerne deux acteurs principaux: les États membres – en général, les gouvernements nationaux qui détiennent l'infrastructure – et les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire. En fonction de leur rôle respectif, prévu par la législation ferroviaire, ils doivent prendre des décisions sur l'ampleur et la nature du développement de l'infrastructure et les ressources financières correspondantes selon une approche cohérente.

La condition préalable est de disposer d'un cadre stratégique cohérent en matière de politique des transports. L'État doit décider quels sont les besoins d'infrastructure à long terme, pour tous les modes de transport faisant l'objet de sa politique, en fonction des besoins futurs des usagers. Cela doit fournir les paramètres nécessaires pour déterminer le niveau optimal de qualité de l'infrastructure et l'étendue du réseau ferroviaire. Cela peut impliquer de supprimer

¹ Les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE sont appelées collectivement le "paquet infrastructure".

² Les consultations ont pris la forme d'un atelier destiné aux parties concernées en mai 2006, de deux consultations des parties concernées au titre d'études lancées par la Commission en 2006 et 2007, et d'une consultation publique qui s'est achevée en septembre 2007.

certaines lignes sur lesquelles on ne peut raisonnablement s'attendre à une fréquentation suffisante, ou d'accroître la capacité d'autres lignes pour répondre à l'augmentation de la demande³.

1.3. Le niveau de l'intervention publique

Les États membres ont déclaré avoir dépensé en 2006, au titre de la maintenance⁴ et des nouvelles infrastructures ferroviaires, la somme de 13,9 milliards d'euros qui ne comprend pas les fonds des partenariats public-privé (voir annexes 1 et 2). Si l'on ajoute les recettes tirées des redevances d'utilisation, le coût de la maintenance ferroviaire s'élève à environ 35 milliards d'euros par an. Les recettes tirées des redevances d'utilisation n'en couvrent que 30 à 50%, avec des valeurs extrêmes de 10 et 100%.

La contribution de l'UE est essentiellement consacrée au cofinancement des infrastructures de transport au titre de son budget RTE et de parties des fonds de cohésion et régional. Cela est destiné à la construction et à la réhabilitation de l'infrastructure du réseau ferroviaire transeuropéen et ne représente qu'une petite partie du réseau.

Dans la législation communautaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire au coût d'exploitation d'un service supplémentaire est considérée comme la règle, tandis que le recouvrement total des coûts n'est autorisé que comme exception et sous certaines conditions⁵. Dans de nombreux cas, les États membres jouent un rôle prépondérant dans le maintien de la stabilité financière de leurs gestionnaires d'infrastructure. Les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire doivent couvrir une grande partie des dépenses de maintenance par des recettes propres ou des transferts publics. Cela soulève la question des relations entre l'État et les gestionnaires d'infrastructure en ce qui concerne ces transferts.

2. ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE

2.1. Le cadre juridique dans l'Union européenne

La législation de l'UE exige de définir des mesures incitatives afin de réduire le coût de la mise à disposition de l'infrastructure et des redevances d'utilisation qui en découlent. Il convient de limiter les coûts en tenant dûment compte de la sécurité ainsi qu'en préservant et en améliorant la qualité du service d'infrastructure. Si la Communauté a posé des exigences précises concernant la gestion de la sécurité et la notification des (données relatives aux) accidents, il n'existe encore aucune obligation de ce type, au niveau communautaire, concernant le contrôle du service d'infrastructure.

Les États membres peuvent choisir de remplir cette obligation au moyen de mesures réglementaires et/ou d'accords contractuels appelés contrats pluriannuels⁶. Ces accords sont conclus pour au moins trois ans, c'est-à-dire une période plus longue que l'exercice annuel

³ Par exemple, le gouvernement néerlandais adopte son plan annuel de gestion de l'infrastructure ferroviaire sur la base d'un plan décennal national en matière de mobilité couvrant tous les modes de transport.

⁴ Ce terme recouvre le renouvellement et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire.

⁵ Directive 2001/14/CE, articles 7 et 8.

⁶ Directive 2001/14/CE, article 6, en particulier paragraphes 2, 3 et 4.

habituel. Les termes du contrat et le calendrier des paiements doivent être arrêtés au préalable pour toute la durée du contrat.

Dans certains pays européens, les gestionnaires d'infrastructure ont acquis une expérience précieuse en matière de contrats pluriannuels. La Commission estime qu'il serait utile de suivre cette approche plus systématiquement sur la base des meilleures pratiques existantes. Elle a donc invité les États membres à continuer à définir leurs relations avec les gestionnaires d'infrastructure sur une base contractuelle pour ce qui est du financement de la maintenance et de la modernisation de l'infrastructure ferroviaire. C'est aussi le cadre approprié à un régime de performances⁷.

2.2. Autres exigences légales

Outre les règles ci-dessus, qui concernent directement les contrats pluriannuels, les directives ferroviaires de l'UE prévoient d'autres dispositions qui peuvent être utiles en termes de mise en œuvre.

- Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires au développement de leur infrastructure ferroviaire nationale⁸. Les États membres peuvent accorder au gestionnaire de l'infrastructure un financement suffisant compte tenu de ses tâches, de sa taille et de ses besoins financiers, notamment pour couvrir des investissements nouveaux⁹. Les gestionnaires d'infrastructure établissent un plan d'entreprise afin de garantir l'équilibre financier et que les moyens sont à la mesure des objectifs¹⁰.
- Les États membres sont tenus de faire en sorte que les dépenses et les recettes des gestionnaires d'infrastructure s'équilibrent sur une période de temps raisonnable. Cela concerne toutes les activités, même si elles n'ont pas directement trait à la maintenance de l'infrastructure.

En outre, la validité et la transparence des transferts de fonds publics font l'objet de dispositions particulières, compte tenu de l'exigence d'indépendance de gestion imposée au gestionnaire de l'infrastructure et de la nature économique de ses activités:

- Le droit communautaire interdit les transferts de fonds publics entre gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires.
- Il est obligatoire de conserver et de publier séparément les comptes de profits et pertes pour la gestion de l'infrastructure.
- Le système de tarification de l'utilisation de l'infrastructure des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire de l'UE doit comporter un régime de performances.
- Enfin, les règles concernant les aides d'État doivent être respectées¹¹.

⁷ Voir la communication de la Commission COM(2006) 189, du 3 mai 2006, sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire (conclusions, page 10).

⁸ Voir l'article 7, paragraphe 1, de la directive 91/440/CEE.

⁹ Voir l'article 7, paragraphe 3, de la directive 91/440/CEE.

¹⁰ Voir l'article 7, paragraphe 4, de la directive 91/440/CEE.

¹¹ La Commission étudie s'il faudrait prévoir des lignes directrices spécifiques aux aides d'État en faveur du secteur ferroviaire qui couvriraient, entre autres, les transferts destinés à l'infrastructure.

2.3. Le recours aux contrats pluriannuels aujourd'hui

La situation concernant le recours aux contrats pluriannuels varie considérablement d'un État membre à l'autre (voir annexe 4). Environ la moitié d'entre eux ne les utilisent pas ni n'envisagent de le faire. Certains États membres ne prévoient aucun financement pour la maintenance de l'infrastructure ferroviaire dans un premier temps, d'autres sont en train de négocier des contrats pour la première fois, et d'autres encore sont disposés à les prolonger pour une nouvelle période pluriannuelle. Parallèlement, un nombre croissant d'États membres prévoient d'introduire ces contrats après avoir instauré les exigences correspondantes en vertu du premier paquet ferroviaire.

Les gestionnaires d'infrastructure en Autriche, Belgique, Bulgarie, Estonie, France, Irlande, Italie, Lettonie, Roumanie et au Royaume-Uni ont passé des contrats pluriannuels avec leur État respectif. Certains États, par exemple le Royaume-Uni, en sont à renouveler des contrats tandis que d'autres, comme l'Allemagne, en préparent pour la première fois. En Autriche, Bulgarie, Hongrie, Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Slovaquie, les paiements au titre de la mise à disposition de l'infrastructure sont déjà conditionnés par des critères de qualité¹².

3. DES FORMES DE FINANCEMENT DE LA MAINTENANCE TRÈS DIFFÉRENTES

La compétitivité du secteur ferroviaire dépend, dans une large mesure, de la disponibilité et de la qualité de l'infrastructure. Toutefois, la maintenance de l'infrastructure ne bénéficie pas toujours de l'attention et des moyens financiers que les entreprises ferroviaires sont en droit d'attendre pour pouvoir concurrencer les autres modes de transport.

Près d'un tiers des gestionnaires d'infrastructure déclarent que les fonds dont ils disposent ne sont pas suffisants pour entretenir leur réseau¹³. Il y a d'énormes différences, entre les États membres¹⁴, en ce qui concerne les dépenses de maintenance par kilomètre de voie qui peuvent varier de 1 à 30. Dans certains États membres, les gestionnaires d'infrastructure n'ont bénéficié d'aucun transfert public entre 2003 et 2006 en dépit de l'importance de leur réseau. Les États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 ont dépensé, cette année-là, 280 millions d'euros pour développer l'infrastructure contre plus de 13 milliards d'euros dans l'UE-15 (voir annexe 1).

Un tel écart amène à penser que certains réseaux prennent peut-être un retard de maintenance que le gestionnaire d'infrastructure est incapable d'assumer financièrement.

À titre d'illustration, la figure ci-dessous montre l'évolution des capitaux propres et des dettes des grandes sociétés de chemin de fer européennes (gestionnaires d'infrastructure et entreprises ferroviaires) de 1995 à 2004. Tandis que les capitaux propres des chemins de fer

¹² Source: Communauté des chemins de fer européens (CCFE) et gestionnaires d'infrastructure, 2006. La Suisse est en train de renouveler ses contrats pluriannuels aux termes desquels les paiements dépendent de la qualité de l'infrastructure.

¹³ Une étude intitulée "Guidelines for sustainable partnerships in railway maintenance" et réalisée par Ecorys en 2006 a révélé que 31% des gestionnaires d'infrastructure ne disposent pas d'un budget suffisant. Ces derniers font état de déficits annuels moyens compris entre 10% et 89% de leurs coûts totaux.

¹⁴ Voit le tableau de l'annexe 2.

diminuaient régulièrement, les dettes augmentaient. Il y a des facteurs déterminants autres que la maintenance de l'infrastructure, comme la non-compensation des obligations de service public, mais le résultat, en termes d'instabilité financière, reste le même.

En 2006, les dépenses de maintenance par kilomètre de voie varient de 220 euros en Slovaquie ou 16 000 euros en Pologne à 160 000 euros en Allemagne ou 360 000 euros au Royaume-Uni¹⁵. Cet écart considérable, bien supérieur à la différence des niveaux de coût, indique peut-être que, dans certains cas, la maintenance n'est pas viable tandis que, dans d'autres cas, **les gestionnaires d'infrastructure n'ont pas exploité les possibilités de réduction des coûts de la même façon dans toute l'Europe.**

Le secteur ferroviaire a réussi à améliorer ses performances en termes de sécurité malgré des niveaux de départ élevés. En revanche, il n'en va pas de même de la qualité de l'infrastructure. Lorsque les revenus ne suffisent pas à maintenir de grands réseaux, souvent surdimensionnés, la qualité du service d'infrastructure en pâtit. Faute d'indicateurs de performance (communs) qui soient bien définis et publiés, il est difficile de mettre en évidence la baisse de qualité de l'infrastructure. Ce n'est qu'au terme d'une longue période de temps, au moment où il faut réduire la vitesse pour des raisons de sécurité, que la véritable dimension du problème apparaît.

L'étude de cas exposée à l'annexe 6 montre comment, du fait des défaillances de l'infrastructure, la qualité du service de transport baisse et pourquoi les clients préfèrent la route au rail. C'est le début d'un cercle vicieux car les gestionnaires d'infrastructure perdent alors des revenus qui ne peuvent plus être utilisés pour la maintenance. Un problème analogue peut se poser lorsque les obligations de service public en matière de transport de voyageurs par chemin de fer ne sont pas correctement compensées.

¹⁵ Voir l'annexe 2 du document de travail des services de la Commission.

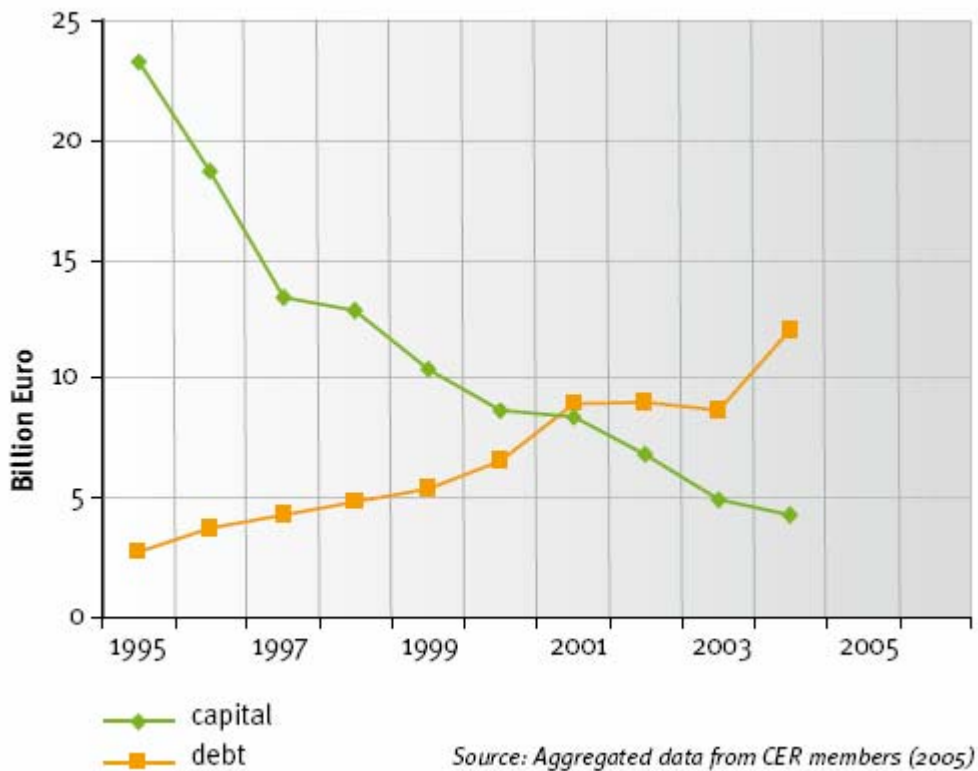


Figure: capitaux propres et dettes des chemins de fer dans les pays d'Europe centrale et orientale.

4. LA FONCTION DES CONTRATS PLURIANNUELS

Les contrats pluriannuels constituent une modalité de financement à long terme de la maintenance de l'infrastructure. L'annexe 3 fournit un aperçu des principaux éléments d'un contrat pluriannuel et des avantages éventuels qu'un tel accord peut procurer s'il est convenablement préparé et négocié.

4.1. Un cadre de financement à long terme de la maintenance

L'approche de la maintenance ferroviaire qui a prévalu pendant de nombreuses années a consisté à conserver le réseau existant selon des critères techniques et une fréquence régulière de renouvellement. Pourtant, ce qui est nécessaire c'est que l'infrastructure ferroviaire corresponde aux futures structures de la demande de transport et provoque ainsi un accroissement du trafic et des recettes tirées des redevances d'utilisation. Les contrats pluriannuels doivent contraindre les deux parties à envisager les choses sur le long terme et à élaborer des programmes de maintenance sur la base du plan d'entreprise du gestionnaire d'infrastructure et donc sur la future demande de services. L'atelier des parties concernées a conclu que les contrats pluriannuels permettent aussi de faire des compromis plus éclairés entre intérêts des contribuables et des usagers, entre maintenance et qualité du réseau, et entre maintenance à court terme et renouvellement.

4.2. Compléter le système de tarification

Dans une situation où la plupart des gestionnaires d'infrastructure ne peuvent pas répercuter l'intégralité des coûts de maintenance sur les redevances d'utilisation, les transferts effectués dans le cadre de contrats pluriannuels viendront compléter les redevances d'utilisation de façon à assurer la nécessaire stabilité financière. Aussi un contrat pluriannuel doit-il être conforme au cadre de tarification, lequel doit respecter les règles tarifaires en vigueur¹⁶, sans préjuger du droit du gestionnaire d'infrastructure de fixer les redevances¹⁷.

4.3. Permettre un contrôle effectif des coûts

La planification à long terme de la maintenance ferroviaire et du renouvellement peut faire baisser les coûts unitaires étant donné que l'équipement et le personnel de maintenance seront mieux adaptés au type et au volume de travail envisagé et qu'il sera moins souvent nécessaire de modifier les plans au dernier moment. Cela vaut tant pour les tâches en interne que pour la maintenance externalisée.

La dotation budgétaire annuelle impose d'utiliser les fonds avant la fin de l'année, même s'il est plus rentable de repousser les travaux, et inversement. En passant d'une dotation annuelle à une dotation pluriannuelle, le gestionnaire de l'infrastructure peut utiliser les fonds de façon plus souple et répondant mieux aux besoins économiques, plutôt que selon les règles strictes applicables aux dépenses publiques.

Le tableau ci-dessous montre les possibilités de réduction des coûts de maintenance quantifiées par les gestionnaires d'infrastructure et les ministères des Transports lors de la consultation de 2007. À partir des réponses qu'ils ont données, on estime que le potentiel absolu de réduction des coûts, pour les seuls États qui ne recourent pas encore aux contrats pluriannuels, s'élève à 580 millions d'euros dont 370 résultant d'une planification plus efficace des travaux de maintenance (voir l'analyse d'impact).

<i>Les contrats pluriannuels feront baisser les coûts de maintenance du fait de</i>	<i>Réduction des coûts escomptée</i>	<i>Nombre de réponses</i>
l'utilisation plus efficace des ressources	2 – 5%	6
l'externalisation plus efficace de la maintenance	5 – 10%	3
politiques plus élaborées de réduction du personnel	0,1 – 3%	3

Tableau: réduction des coûts de maintenance. Source: gestionnaires d'infrastructure ferroviaire de l'UE, PriceWaterhouseCoopers 2007.

Par crainte de perdre un budget inutilisé, les gestionnaires ont tendance à intensifier les activités de maintenance en fin d'année. En effet, la logique du budget public veut que les fonds soient réduits s'ils ne sont pas intégralement utilisés les années précédentes. Or,

¹⁶ Conformément à l'article 4 de la directive 2001/14/CE, les États membres doivent mettre en place un cadre pour la tarification et respecter l'indépendance des gestionnaires d'infrastructure.

¹⁷ Par exemple, voir l'étude de cas sur l'Angleterre et l'Écosse à l'annexe 6 du document de travail des services de la Commission.

d'importants travaux de maintenance à cette époque de l'année entraînent davantage de retards et désorganisent le service. L'abandon de la planification annuelle pour des systèmes pluriannuels a donc pour effet de limiter globalement la désorganisation car les travaux de maintenance peuvent être programmés de façon à perturber le moins possible le trafic. Dès lors que des régimes effectifs de performances auront été instaurés partout, cette stratégie s'avérera encore plus payante car le gestionnaire de l'infrastructure devra indemniser les utilisateurs pour toute perturbation qu'il provoque.

Lorsqu'un contrat pluriannuel ne couvre que certains éléments de coût du cycle de vie, par exemple les coûts de renouvellement ou de maintenance, cela peut inciter à dépasser les coûts de cycle de vie ou pousser les gestionnaires d'infrastructure à faire trop peu de maintenance puisqu'ils savent que les coûts de renouvellement pourront être récupérés ultérieurement auprès de l'État. Un tel report de la maintenance peut entraîner une baisse de qualité de l'infrastructure.

4.4. Permettre l'analyse comparative et la surveillance réglementaire

Les gestionnaires d'infrastructure ne doivent pas demander le traitement confidentiel des informations et, en particulier, de certaines données sur le coût de la maintenance. L'infrastructure étant un monopole de fait, il n'y a normalement pas de concurrence entre services d'infrastructure. L'obligation de publier des données financières est conforme au droit du public de savoir comment les fonds publics sont utilisés.

Dès lors qu'on peut fixer plus précisément des objectifs de performance, il est plus aisé d'évaluer la position relative des gestionnaires d'infrastructure et, partant, il est possible de définir la rentabilité en fonction non seulement des éléments de coût du gestionnaire de l'infrastructure national mais aussi de ses performances par rapport aux autres gestionnaires d'infrastructure. Parallèlement, les organismes de réglementation obligent les gestionnaires d'infrastructure à diffuser les informations sur la détérioration de l'infrastructure bien avant que l'abaissement des vitesses limites ne nuise aux performances.

4.5. Améliorer les performances et le contrôle de qualité

Les contrats pluriannuels permettent de passer de spécifications d'entrée – c'est-à-dire de l'indemnisation du gestionnaire de l'infrastructure pour une dépense particulière – à des spécifications de sortie – c'est-à-dire des paiements liés aux performances. Les indicateurs de qualité devront respecter les principes SMART¹⁸.

Les critères de qualité actuellement utilisés se répartissent en deux catégories: les indicateurs basés sur la qualité du service ferroviaire, par exemple la vitesse et la sécurité, et ceux basés sur la mise à disposition de l'infrastructure. La première catégorie permet de quantifier les retards dus à l'abaissement des vitesses limites, ou les données relatives aux accidents exigées par la loi pour les statistiques sur les accidents de chemin de fer. Concernant les indicateurs relatifs à la mise à disposition de l'infrastructure, il peut s'agir des coûts de maintenance par kilomètre de voie ou du pourcentage de lignes soumises à des limitations de vitesse

¹⁸ SMART signifie Spécifique en termes d'adéquation des indicateurs aux objectifs, Mesurable du point de vue de la quantifiabilité, Accessible compte tenu de la situation économique et des ressources disponibles, en Rapport avec le plan d'entreprise du gestionnaire de l'infrastructure et Temporaire relativement à l'instant précis où le critère est mesuré et comparé.

temporaires. Le gestionnaire de l'infrastructure collecte et calcule déjà la plupart de ces données pour étayer son barème de redevances d'accès aux voies.

Des irrégularités de plus en plus fréquentes (par exemple, rupture des rails, fissures) constituent des signes avant-coureurs d'une baisse de qualité de l'infrastructure. Écourter la durée de vie résiduelle des éléments d'infrastructure peut indiquer que la maintenance n'est pas viable, c'est-à-dire que le réseau est en phase de régression. La disponibilité des voies est également un indicateur de performance important, une distinction devant être faite entre disponibilité programmée et disponibilité non programmée. Dans l'agrégation des données sur la disponibilité à l'échelle d'un réseau entier, les statistiques relatives aux différentes parties du réseau doivent être pondérées en fonction de l'importance de chaque ligne.

L'une des conditions préalables est que le gestionnaire de l'infrastructure contrôle l'état des éléments fixes à l'aide d'un registre de l'infrastructure. Ces registres sont déjà obligatoires pour le réseau ferroviaire transeuropéen¹⁹. Ils sont conçus pour tenir le gestionnaire de l'infrastructure informé de la date de mise en service de chaque élément et de sa durée de vie prévisible. C'est donc un moyen important d'évaluer le retard de maintenance.

La figure ci-dessous montre l'ampleur des retards, comptabilisés en minutes, provoqués au Royaume-Uni par le gestionnaire de l'infrastructure, Network Rail, et les entreprises ferroviaires. Depuis l'introduction des contrats pluriannuels, les retards imputables à l'infrastructure (courbe inférieure) ont régulièrement diminué.

¹⁹ Conformément à l'article 24 de la directive 2001/16/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel, un registre de l'infrastructure concernant le système ferroviaire conventionnel doit être publié et mis à jour chaque année, les caractéristiques détaillées du registre devant être précisées dans une spécification technique d'interopérabilité. Une disposition analogue a été prévue dans la directive 96/48/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse.

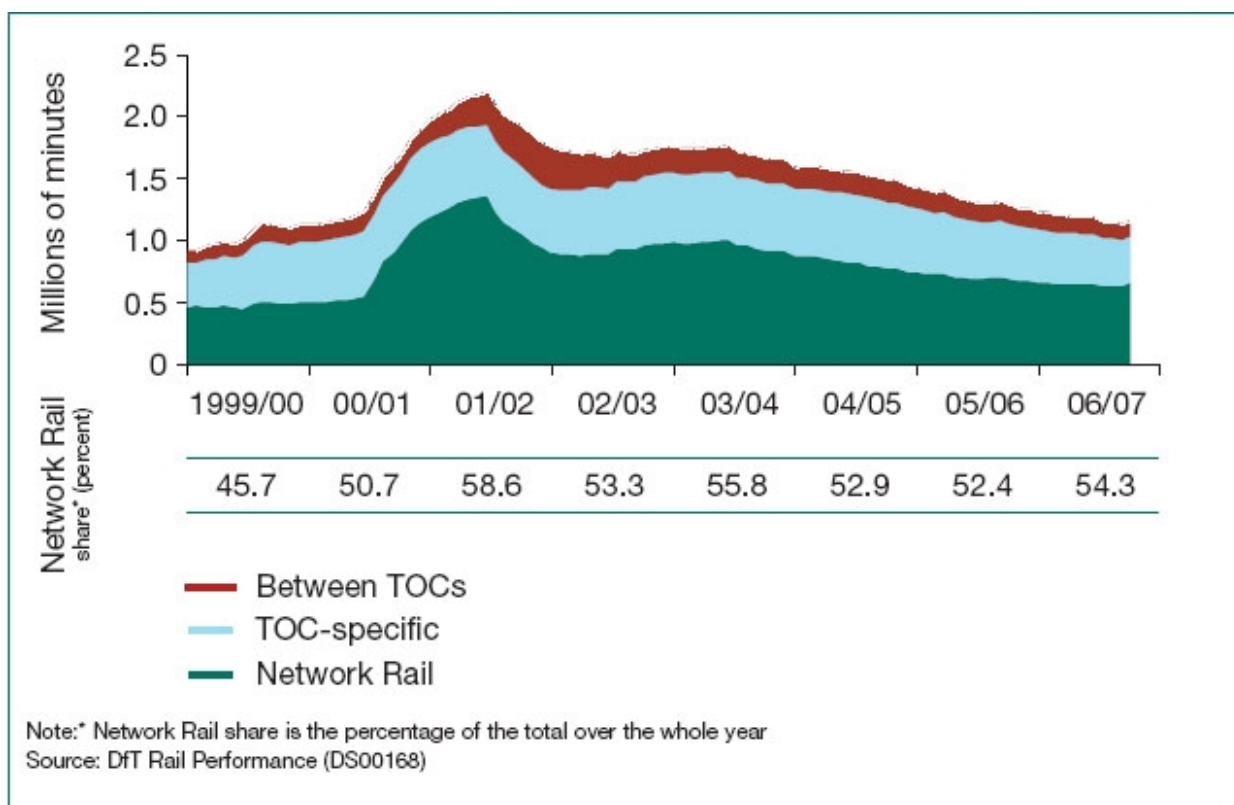


Figure: répartition du retard global entre parties responsables

L'État, l'organisme de réglementation et les utilisateurs de l'infrastructure, en particulier les entreprises ferroviaires et les affréteurs peuvent comparer les performances des différents gestionnaires d'infrastructure (analyse comparative) et fixer des objectifs en conséquence. Cela leur fournit des informations plus fiables sur la qualité de l'infrastructure à laquelle ils doivent s'attendre lorsqu'ils en viennent à établir leur plan d'entreprise. Les utilisateurs pourront aussi évaluer et contrôler la maintenance relativement à la demande prévue²⁰.

4.6. Garantir l'efficacité des accords contractuels

Pour avoir une valeur, tout accord contractuel doit prévoir des sanctions applicables en cas de non-respect. En premier lieu, le contrat doit définir des procédures claires et transparentes sur la façon d'établir qu'une obligation contractuelle n'a pas été remplie, par exemple si le financement est insuffisant ou si l'État n'a pas respecté les modalités de financement convenues limitant ainsi la capacité du gestionnaire de l'infrastructure à accomplir sa mission. Inversement, il se peut que le gestionnaire de l'infrastructure n'ait pas respecté l'un ou plusieurs des critères de performance convenus. Ce processus de contrôle doit être conduit par un organisme indépendant plutôt que par l'État ou le gestionnaire de l'infrastructure. En effet, dans la pratique, un organisme de réglementation, autonome, solide et compétent s'est avéré plus approprié pour autant qu'il ne dépende pas du pouvoir adjudicateur et qu'il dispose du personnel qualifié, du budget et des droits d'accès aux données nécessaires.

Les sanctions peuvent consister en des amendes, une diminution des niveaux de production correspondant à une réduction de l'apport financier, un remplacement des dirigeants ou une

²⁰ Voir l'annexe 5 du document de travail des services de la Commission pour des informations plus générales.

réaffectation de l'infrastructure ferroviaire à un autre gestionnaire. Toutefois, avant que les sanctions ne soient imposées, les deux parties (et l'organisme de réglementation) doivent essayer de trouver un règlement à l'amiable.

Les sanctions doivent être progressives et proportionnées à l'infraction. Au départ, les parties pourraient trouver un consensus, le cas échéant par l'intermédiaire d'un organisme de contrôle. Lorsque le gestionnaire de l'infrastructure ne remplit pas ses obligations contractuelles, l'État peut, en sa qualité d'actionnaire, imposer des sanctions, par exemple le remplacement des dirigeants. Elles peuvent aussi prendre la forme de pénalités ou d'une modification de la concession, certaines parties de l'infrastructure étant transférées à un autre gestionnaire.

Lorsque l'État n'honore pas intégralement son engagement de financement, cela entraîne en général un relâchement des exigences de qualité ou une réduction de la taille du réseau. Encore une fois, l'organisme de réglementation doit prendre part à la médiation et/ou à la renégociation du contrat. Le gestionnaire de l'infrastructure doit être en mesure d'évaluer l'incidence de différents niveaux de financement sur la qualité de l'infrastructure. Pour rendre ce processus plus transparent, il pourrait être utile de disposer d'un modèle de relations entre intrants et extrants.

5. PROMOUVOIR LES MEILLEURES PRATIQUES DANS L'UTILISATION DES CONTRATS PLURIANNUELS

À la lumière de ce qui précède, la nécessité d'engager de nouvelles actions est envisagée à trois niveaux: États membres, gestionnaires d'infrastructure et organismes de réglementation.

Les meilleures pratiques exigent que les États membres **concluent des contrats pluriannuels** avec leurs gestionnaires d'infrastructure, qui couvrent les éléments exposés et sont censés procurer les avantages figurant à l'annexe 3. Toutefois, faute de contrats de ce type, les États membres doivent disposer que **le gestionnaire de l'infrastructure engage des ressources, en interne ou en sous-traitance, sur des périodes d'au moins trois ans.**

Les États membres et leurs gestionnaires d'infrastructure doivent **faire en sorte que les contrats pluriannuels soient conformes** au plan stratégique national en matière de transports et aux plans d'entreprise des gestionnaires d'infrastructure. Cela vaut également pour les concessions d'infrastructure et pour tout contrat-cadre entre entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure.

L'État doit consulter les **parties concernées** sur toute proposition de contrats pluriannuels avant de passer un nouveau contrat ou de renégocier des dispositions existantes. Il négocie ensuite l'étendue et la qualité du réseau.

Les États membres doivent intensifier leurs efforts et réduire les coûts et les redevances pour la mise à disposition et l'utilisation de l'infrastructure. À cet effet, les États membres doivent convenir d'objectifs quantifiés de réduction des coûts sur des périodes d'au moins trois ans, et en contrôler la réalisation.

Les gestionnaires d'infrastructure doivent **apprécier l'état des voies** au moins une fois par an sur toutes leurs lignes, et plus fréquemment sur leurs lignes principales.

En fonction de ces mesures, les gestionnaires d'infrastructure doivent définir et publier des indicateurs permettant d'évaluer et de prévoir la qualité et les performances de l'infrastructure sur une base annuelle et sur la durée du contrat pluriannuel.

L'intervention discrétionnaire de l'État dans la gestion de l'infrastructure doit être limitée aux cas prévus par le contrat, tandis que le gestionnaire de l'infrastructure poursuit les objectifs convenus avec une grande latitude en termes d'**indépendance de gestion**. Sinon, l'accord ou le contrat doit être renégocié.

Les gestionnaires d'infrastructure doivent consigner dans le **document de référence du réseau** les cas où les lignes ne sont pas correctement entretenues et où la qualité de l'infrastructure est jugée en baisse, faute de quoi l'infrastructure sera mise hors service. Ces informations doivent être fournies suffisamment tôt pour pouvoir produire un effet d'alerte rapide vis-à-vis des utilisateurs.

Un **organisme indépendant** doit avoir pour tâche de contrôler la conformité au contrat pluriannuel et d'arbitrer entre les parties au contrat pluriannuel en cas de litige. Cela suppose de disposer du personnel et des compétences appropriés pour effectuer ce type d'évaluation.

Enfin, les contrats pluriannuels peuvent constituer une première étape vers une meilleure utilisation des appels d'offres en matière de services d'infrastructure. Il sera difficile de soumettre en une fois l'intégralité d'un réseau national à appel d'offres. Aussi la procédure pourrait-elle impliquer un nombre accru de gestionnaires d'infrastructure, de documents de référence, de systèmes de tarification et de conditions d'accès. Afin de limiter les éventuels inconvénients, il convient de prendre des mesures de sauvegarde afin que les règles en matière d'accès soient simples et non discriminatoires et que celles relatives à la concurrence soient respectées.

À ce stade, la Commission étudiera la possibilité d'intégrer plusieurs des recommandations ci-dessus dans sa proposition de refonte du premier paquet ferroviaire, qui est prévue en 2008.