

Avis du Comité économique et social européen sur le «Quatrième paquet ferroviaire» qui se compose des sept documents suivants: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au «Quatrième paquet ferroviaire — Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes»

COM(2013) 25 final

Proposition de règlement du parlement européen et du conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD)

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (refonte)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD)

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (refonte)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)

(2013/C 327/21)

Rapporteur: **M. MORDANT**

La Commission, le 19 février 2013, le Conseil, les 21 et 22 février 2013, et le Parlement européen, le 7 février 2013, ont décidé, conformément aux articles 91, 91 (1), 109, 170, 171 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

"4^e paquet ferroviaire"

qui se compose des sept documents suivants:

"Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au "Quatrième paquet ferroviaire – achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européennes""

COM(2013) 25 final;

"Proposition de règlement du parlement européen et du conseil abrogeant le règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer"

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004"

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

"Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer"

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire"

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne (Refonte)"

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

"Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité ferroviaire (Refonte)"

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD).

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 20 juin 2013.

Lors de sa 491^e session plénière des 10 et 11 juillet 2013 (séance du 11 juillet), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 82 voix pour, 20 voix contre et 8 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE demande à la Commission de faire réaliser sous le contrôle de l'ensemble des acteurs, un bilan des conséquences des paquets ferroviaires en termes de réponse aux besoins des populations, de report modal, d'aménagement des territoires, de développement des relations transfrontalières, de la qualité des services ferroviaires mesurée à partir d'éléments factuels, d'accessibilité, de renforcement des droits des voyageurs, ...

1.2 Le CESE préconise que la nouvelle initiative législative appelé paquet ferroviaire, se fonde sur la contribution que peuvent apporter les chemins de fer à la construction européenne, par ses effets économiques, sociaux et environnementaux.

1.3 L'initiative législative doit avoir pour objectif de gommer les effets frontières entre États membres. Il doit permettre de développer des relations transfrontalières entre pays voisins en intervenant sur les dimensions de développement durable et d'aménagement du territoire, par la création d'infrastructures entre États membres qui en sont dépourvus ou sous-équipés.

1.4 Le CESE demande que l'Union prévoie la possibilité de création de structures transfrontalières et la définition de leurs modalités d'intervention sur les territoires qu'elles couvrent,

pour permettre de définir et d'organiser des missions de Services d'Intérêt Général comme prévues au Traité à son article 14 et au protocole n° 26.

1.5 Le CESE demande que les États membres gardent la capacité d'organiser leur système ferroviaire national et d'ouvrir leur marché domestique à la concurrence, en fonction de leur géographie, de leur démographie, de leur histoire et des conditions économiques, sociales et environnementales rencontrées.

1.6 Le CESE préconise de laisser aux autorités compétentes le soin d'attribuer les missions de service public directement à un opérateur ou de recourir à des procédures d'appel d'offres comme le prévoit actuellement le règlement 1370/2007/CE et d'en organiser librement la structure.

1.7 Le CESE préconise de ne pas apporter de restriction aux Autorités compétentes sur la définition des missions de service public, au regard des obligations de rédaction de plan de transport public demandés par la Commission, et demande que des objectifs clairs d'amélioration de l'accessibilité des personnes souffrant d'un handicap, et d'intervention des usagers soient retenus par le biais de consultation et de contrôle du niveau de qualité de service.

1.8 Le CESE préconise d'autre part de maintenir la maîtrise industrielle de l'exploitation des services ferroviaires aux opérateurs en leur laissant la propriété de leur matériel roulant et autres installations, afin de motiver les efforts de recherche et d'innovation indispensables à l'évolution du secteur en termes de sécurité et de qualité.

1.9 Le CESE recommande à la Commission d'engager une initiative relative au contrôle du niveau de sécurité ferroviaire essentielle au développement des chemins de fer, par la mise en place d'observatoires nationaux ou de commissions mixtes Sécurité. Il préconise d'assurer la transparence des conditions d'exploitation ferroviaire, de démocratiser l'approche sécurité par la collectivité publique et en respect de l'article 91 du Traité qui fixe à l'Union des obligations de résultats en termes de sécurité des transports.

1.10 Le CESE propose que l'Agence Ferroviaire Européenne reçoive la mission d'intégrer les dimensions santé et sécurité des travailleurs, tant celles-ci sont indispensables au maintien d'un haut niveau de sécurité de l'exploitation pour les usagers, les travailleurs et les riverains des installations ferroviaires.

1.11 Par ailleurs, le CESE estime indispensable que la responsabilité juridique de l'Agence soit engagée par chacune de ses décisions.

1.12 Le CESE estime prioritaire le volet technique du paquet afin d'aider au report modal vers les chemins de fer.

1.13 Le CESE demande que les employeurs et les pouvoirs publics intègrent la pénibilité et la dangerosité des métiers du rail par le biais de protections sociales spécifiques, des conventions collectives, de salaires, de déroulement de carrière, et tiennent les engagements pris en matière de retraites.

1.14 Le CESE préconise un système de formation continu et de reconnaissance des acquis de l'expérience permettant aux travailleurs de valoriser l'acquisition et l'entretien de leurs compétences.

1.15 Le CESE demande que chaque État membre, dans le cadre des choix d'organisation ou d'ouverture à la concurrence qu'il réalisera, préserve le niveau d'emplois pour leurs opérateurs historiques, les garanties collectives des personnels, leurs conditions salariales et de travail. En cas de changement d'opérateur, la reprise des personnels concernés et de leurs garanties collectives doivent être prévue.

2. Constat général

2.1 Le présent avis prend appui sur les avis et leurs recommandations:

— TEN/432-433 du 16 mars 2011 sur un Espace ferroviaire unique européen ⁽¹⁾;

— TEN/445 du 15 juin 2011 sur les Aspects sociaux de la politique européenne des transports ⁽²⁾;

— TEN/454 du 25 octobre 2011 sur la Feuille de route pour un espace européen unique des transports ⁽³⁾;

— TEN/495 du 13 décembre 2012 sur La qualité des services ferroviaires dans l'UE ⁽⁴⁾.

2.2 Le présent 4^e paquet ferroviaire comprend 6 textes législatifs qui sont concernés par des modifications, refontes, voire une abrogation, présentés dans une communication générale et associés à plusieurs rapports, et analyses d'impacts.

2.3 L'examen de la proposition porte sur les quatre piliers de ce 4^e paquet, traitant des sujets de la Gouvernance et de l'ouverture des trafics passagers longue distance, de la révision du règlement 1370/2007/CE sur les Obligations de service public, du rôle de l'Agence ferroviaire européenne, des interactions avec l'interopérabilité et la Sécurité et des dispositions sociales.

2.4 La situation actuelle constitue le point de départ des réflexions et propositions, au regard des évolutions envisageables pour le secteur et en respect du Traité de Lisbonne. Afin de vérifier la pertinence des solutions proposées, il convient d'évaluer les résultats des politiques communautaires menées depuis plus de 20 ans, d'en tirer des vues prospectives et d'en fixer des objectifs en relation avec le rôle que peut et doit jouer le mode ferroviaire sur les dimensions d'aménagement et d'égalité des territoires, sur leur développement, sur le service rendu aux citoyens et aux chargeurs, sur leur accessibilité à ce mode de transport.

2.5 Plus largement l'élaboration de ce nouvel acte législatif doit se fonder sur la contribution que peut apporter ce mode de transport à une construction européenne en panne de projet, en intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales.

2.6 Il doit aussi permettre de développer des relations transfrontalières entre États membres voisins dépourvus d'infrastructures communes permettant, par la création de ces dernières, d'assurer des relations aisées aux citoyens de ces pays, notamment pour les personnes souffrant d'un handicap ou à mobilité réduite.

⁽¹⁾ JO C 132 du 3.5.2011, p. 99-107.

⁽²⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 22-30.

⁽³⁾ JO C 24 du 28.1.2012, p. 146-153.

⁽⁴⁾ JO C 44 du 15.2.2013, p. 49-52.

2.7 À cet égard, un intérêt soutenu doit être porté aux résultats des politiques de l'Union en termes de développement des relations transfrontalières destinée à gommer un effet frontière dont la persistance constitue un frein à la construction européenne, à la liberté de circulation et au report modal vers les chemins de fer.

2.8 L'attention doit être portée sur le niveau de sécurité d'exploitation de cette industrie en réseau dont le développement est conditionné par le niveau de confiance que lui porte la collectivité et par l'indispensable transparence à apporter aux conditions de production du secteur.

2.9 L'examen doit porter sur le respect de l'article 10 point 3 du Traité relatif au droit des citoyens de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions doivent être prises aussi ouvertement et aussi près que possible de ces derniers.

2.10 Une projection sur les évolutions sociales du secteur des chemins de fer doit être réalisée, au regard des restructurations engagées, de la redéfinition du périmètre d'activité, du transfert des compétences dans une période de fort renouvellement des personnels cheminots, et de leurs conditions sociales et de travail eu égard aux objectifs de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

3. Gouvernance et ouverture des services nationaux voyageurs à la concurrence

3.1 Par la proposition législative proposée, la Commission veut revitaliser le rail par l'introduction d'une concurrence pour les trafics nationaux de voyageurs. Pour la Commission, cette concurrence doit se trouver stimulée par une législation de l'Union prévoyant la séparation entre, d'une part, les fonctions de gestionnaires d'infrastructure étendues aux missions de gestion des circulations, de maintenance des réseaux et d'investissements sur ces derniers, et d'autre part, des fonctions de transporteurs. Elle y associe le renforcement des organes de régulation destinés à contrôler le marché du rail.

3.2 À cet effet, la Commission propose une modification de la directive 2012/34/CE du 21 novembre 2012, dont la transposition en droit national doit être réalisée pour le 16 juin 2015. Il est à noter que cette initiative est réalisée sans attendre l'effectivité des mesures prises dans le cadre de cette refonte.

3.3 Dans le même esprit, des dispositions de gestion de l'exploitation des grands corridors ont été prises dont leurs pleins effets n'ont pu être mesurés.

3.4 Dans les études d'impact associées au projet de 4^e paquet ferroviaire, la Commission fait état d'un certain nombre de constats dont elle reconnaît par ailleurs pour certains, le côté

récent et l'ambiguïté de certaines présentations. Plusieurs éléments y sont toutefois présentés portant argument en faveur des solutions proposées.

3.5 Plusieurs études présentent des résultats peu homogènes quant aux conséquences de la séparation des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'entreprise ferroviaire. L'examen des données statistiques fournies par la Commission démontre toutefois qu'il n'y a pas de corrélation automatique entre cette séparation, l'ouverture du marché, et amélioration des résultats du ferroviaire, mais que cette dernière apparaît directement correspondre des niveaux de financement et du prix des péages. D'autre part le rapport Mc Nulty établit un bilan très contrasté de la situation britannique reconnaissant que le système ferroviaire du Royaume Uni se révèle plus onéreux pour l'État et pour l'utilisateur, et qu'il souffre d'un manque d'alignement des différents acteurs, nécessitant une implication plus forte de l'État dans les intégrations nécessaires (tarifs, distribution, horaires, ...). Pour résoudre cette équation, Sir Mc Nulty fait trois recommandations graduelles: un partage des coûts et des recettes entre le Gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs ferroviaires, la création de *joint venture* entre ces acteurs, voire des expériences de réintégration sur certaines franchises.

3.6 Certaines études nationales examinant la qualité des services ferroviaires, telle celle de l'association de défense des consommateurs britanniques "Which?", font apparaître un bilan contrasté du fonctionnement des chemins de fer du point de vue des utilisateurs, révélant que le niveau de satisfaction des usagers est inférieur ou égal à 50 % pour la moitié des opérateurs, et que seuls 22 % des voyageurs estiment que le système s'améliore (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Le projet de la Commission ne fait d'autre part aucune proposition en termes d'amélioration de l'accessibilité des personnes souffrant d'un handicap. De ce point de vue, les usagers doivent être consultés et entendus par les différents acteurs.

3.8 La Commission fait référence à une enquête de satisfaction sur les services ferroviaires voyageurs de 2012, jugée insuffisante par le CESE dans les recommandations du paragraphe 1.6 de son avis TEN/495 du 13 décembre 2012.

3.9 La Commission souligne d'autre part l'importance des subventions publiques versées au secteur et l'appel aux contributions publiques pour désendetter le système dont la possibilité était reprise et conseillée dans la directive 91/440, et dans les lignes directrices aux aides d'État d'avril 2008. Cette attribution d'aide publique n'est pas isolée au regard de l'importance de capital matériel à mobiliser pour satisfaire à des objectifs environnementaux, à des fins d'intérêt général, voire de politique publique. D'autres opérateurs d'autres secteurs, publics ou privés, bénéficient des mêmes dispositions.

3.10 Pour créer les conditions d'ouverture du marché, la Commission fait ensuite la proposition de séparer de façon stricte les fonctions de gestionnaire d'infrastructure, étendues sur un nouveau périmètre, de celles de transporteur. Cette proposition vise à éviter les conflits d'intérêt, les pratiques discriminatoires, et favoriser la détection et la prévention des subventions croisées, sans apporter la preuve de l'existence de telles pratiques ou en apportant des éléments contestés par les acteurs concernés, ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne. C'est notamment la raison pour laquelle la CJUE a rejeté dans son intégralité la procédure d'infraction engagée par la Commission à l'encontre de l'Allemagne et de l'Autriche. Le CESE souligne que si les transporteurs de fret et les opérateurs logistiques, en général, ainsi que les nouveaux opérateurs de chemin de fer, en particulier, sont favorables à un marché ferroviaire de l'UE sans frontières, séparé et déréglementé, qui soit plus intégré aux pratiques commerciales normales d'autres modes de transport, d'autres acteurs de ce secteur, comme les opérateurs "historiques", les organisations d'usagers du transport ferroviaire, les autorités responsables des transports publics, etc. ont un point de vue plus nuancé, soucieux de préserver la qualité actuelle du service.

3.11 En vertu de l'article 63, § 1^{er}, de la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen, les deux colégislateurs ont demandé à la Commission de faire rapports "concernant la mise en œuvre du chapitre II de la directive", chapitre qui a trait essentiellement à l'autonomie et aux structures des chemins de fer de l'Union, "portant sur le développement du marché, en ce compris l'état de préparation en vue d'une ouverture supplémentaire du marché ferroviaire", et "analysant les différents modèles pour l'organisation de ce marché, ainsi que l'impact de la ["réfonde"] sur les contrats de service public et leur financement". Pour ce faire, la Commission aurait également dû "tenir compte de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007 ainsi que des différences intrinsèques entre les États membres (densité des réseaux, nombre de passagers, distance moyenne parcourue)". En l'espèce, les débats avaient fait apparaître la nécessité de laisser la capacité aux États membres d'organiser leurs systèmes nationaux, et de maintenir s'ils le jugent utile, une forme d'organisation intégrée de la production permettant les mutualisations, réduisant des interfaces néfastes sur le plan économique et en termes de sécurité.

3.12 La séparation de la gestion de l'infrastructure dans un système de transport guidé à un seul degré de liberté crée généralement plus de dysfonctionnements qu'elle n'apporte d'avantages en compliquant fortement le fonctionnement, entraînant une augmentation des coûts et une diminution de la qualité de service. Cela vaut surtout pour les réseaux faisant l'objet d'un trafic mixte intensif.

3.13 L'intégration du progrès technique est plus lente et plus difficile. L'innovation qui le plus souvent se réalise à la fois dans le fixe (infrastructure) et dans le mobile (matériel roulant) est

freinée. La bureaucratie et les interfaces inutiles augmentent dans des proportions importantes entraînant l'augmentation des coûts de fonctionnement et une inertie dans les processus de décisions.

3.14 De plus, la séparation des fonctions de gestionnaires d'infrastructure de celles de transporteurs accroît l'éloignement entre le gestionnaire du réseau ou de l'infrastructure de l'utilisateur final (voyageurs et chargeurs) et à ses exigences en matière de qualité de service (ponctualité en particulier). Un rôle d'acteur pivot doit donc être maintenu au sein du système ferroviaire sans altérer l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure.

3.15 En ce qui concerne les installations de service, le CESE avait d'autre part rédigé une recommandation 1.7 dans son avis TEN/432-433 du 16 mars 2011 qui expliquait qu'"En ce qui concerne les conditions d'accès aux installations de service, le CESE ne saurait cautionner l'obligation d'indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle qui risque de mettre en danger les structures actuelles irremplaçables". Aucun élément nouveau n'est apparu dans l'analyse nécessitant la révision de cette recommandation.

3.16 La Commission reconnaît toutefois que la mise en commun de certaines fonctions permettrait au système d'améliorer sa performance et la qualité de service rendu aux voyageurs. Le CESE partage cet avis.

3.17 En ce qui concerne la libéralisation du transport ferroviaire international de voyageurs dans l'Union, effective depuis janvier 2010, on ne peut guère affirmer qu'elle ait systématiquement conduit à ce jour à un effondrement des prix pratiqués pour ce type de services ou à une croissance spectaculaire de ce segment.

3.18 L'Europe de la grande vitesse ferroviaire a commencé à voir le jour bien avant 2010, à la faveur d'investissements publics considérables dans certains États membres, et la concurrence qui s'y joue devrait rester, pour longtemps encore, bien plus intermodale qu'intramodale. La libéralisation de 2010 a surtout été suivie d'un abandon de plusieurs relations existantes réalisées avec du matériel et des conditions d'exploitation classiques (hors grande vitesse) et de l'arrêt de coopérations pourtant anciennes. Le CESE déplore cette évolution et demande instamment à la Commission de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration et au développement des services transfrontaliers de transport ferroviaire des voyageurs.

3.19 L'examen du fret ferroviaire fait pour sa part apparaître une situation catastrophique dans bon nombre d'États membres. Cela est principalement dû au fait que la modernisation et le développement des voies ferrées ne suit pas le rythme de la

modernisation des liaisons routières et que les transports ferroviaires sont tenus de payer des droits d'utilisation des sillons. À cela s'ajoute le fait que la concurrence autour des relations les plus rentables apporte des améliorations à un certain nombre de dessertes par trains complets. Mais cela se fait en partie aux dépens du trafic par wagons isolés, qui tend à se réduire de plus en plus. Cela peut entraîner la désertification industrielle de territoires entiers et reporte sur la route plusieurs milliers de camions. Nombre d'acteurs avouent d'ailleurs volontiers que dans certains États membres, la libéralisation n'a amené aucune tonne de marchandises sur le rail.

3.20 Les constats ci-dessus incitent le CESE, en dépit de la nécessité évidente de réformer le marché, à suggérer à la Commission d'adopter une approche prudente de la libéralisation des trafics nationaux de voyageurs, compte tenu de l'expérience actuelle en matière de libéralisation du trafic international. La Commission reconnaît d'ailleurs la difficulté de relancer une activité ferroviaire internationale trop déconnectée des relations nationales lui permettant de profiter d'un incontestable effet réseau.

3.21 Sur ce point, le CESE partage le constat d'un faible développement du trafic ferroviaire voyageur international malgré un volontarisme incontestable de la Commission européenne en termes d'encadrement juridique.

3.22 Il s'ensuit une analyse évidente de l'insuffisance de résultats des solutions préconisées, notamment en raison de l'impossibilité du marché de régler, sans investissements adéquats et sans impulsion politique appropriée, les problèmes décrits. Il y a un enjeu particulier dans ce contexte: celui d'assurer la desserte de ces zones situées aux lisières nationales par des moyens de transport modernes respectueux de l'environnement.

3.23 Cet objectif doit constituer une priorité pour l'Union afin de réaliser un espace européen homogène, en gommant les effets frontalières et en donnant une cohérence, en termes de développement et sur le plan économique et social, à des ensembles qui sont jusqu'à maintenant contraints à un face à face sclérosant.

3.24 L'Union doit prévoir la possibilité de création de structures transfrontalières et la définition de leurs modalités d'intervention sur les territoires qu'elles couvrent, pour permettre de définir et d'organiser des missions de Services d'Intérêt Général comme prévues au Traité à son article 14 et au protocole n° 26.

3.25 Seule une initiative politique bénéficiant d'un fort soutien des pouvoirs publics permettra de créer un espace et des relations susceptibles d'être occupés par un marché parvenu à maturité. Le CESE invite instamment la Commission à se centrer essentiellement sur le développement effectif de la qualité et de la sécurité des services dans le marché du transport ferroviaire de l'UE, en particulier transfrontière, eu égard également au développement d'autres modes de transport. L'objectif général poursuivi consiste à faire gagner des parts de marché au transport ferroviaire et à mieux satisfaire les consommateurs, mais les outils pour y parvenir peuvent différer d'un État membre à l'autre.

4. Révision du règlement sur les Obligations de Service Public 1370/2007

4.1 La modification du règlement 1370/2007/CE prévoit l'obligation de passer par des appels d'offres pour les transports par chemins de fer, l'organisation de ces appels d'offres, la rédaction de plans de transport public, la mise à disposition du matériel roulant aux nouveaux entrants.

4.2 Dans la recommandation 1.7 de son avis TEN/495 du 13 décembre 2012 le CESE avait émis de fortes réserves sur la révision du règlement OSP. Force est de constater que l'évaluation prévue reste en deçà des attentes au regard des résultats présentés par les analyses d'impact.

4.3 Plusieurs études, dont certaines réalisées pour la Commission comme le rapport "Study on Regulatory Options on futur Market Opening in Rail Passengers Transport" font apparaître des éléments disparates et contrastés qui ne permettent pas de donner une solution uniforme aux problématiques liées à la fréquentation, à la fréquence des services, à l'évolution des aides publiques et à la productivité.

4.4 Des résultats très proches ont été enregistrés sur des réseaux soumis à un encadrement juridique différent (ouvert ou non ouvert à la concurrence), amenant à prendre une distance avec une approche trop globale qui ne tient pas compte des éléments nationaux d'organisation des déplacements, comme la géographie, la météorologie, l'organisation spatiale de la production et des lieux de vie, dont certains sont encore très éloignés des services de chemins de fer comme le citait l'avis TEN/495 du 13 décembre 2012.

4.5 Ces éléments doivent conduire l'Union à s'assurer que les moyens employés peuvent permettre d'atteindre à son niveau les objectifs de l'action envisagée, alors qu'ils ne pourraient être atteints au niveau national, régional ou local, et qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces derniers.

4.6 Le respect de cet objectif doit faire l'objet d'un examen attentif au regard de la proposition de la Commission de fixer des plafonds maxi pour une attribution directe; cette disposition apportant une limite contestable à la libre administration des collectivités publiques.

4.7 La définition même de seuil pour limiter la taille des franchises offertes aux opérateurs, renvoie aux immanquables effets de seuil susceptibles de nuire à la cohérence de service, qui généreront, par l'absence de péréquation, une perte de compétitivité globale attendue avec l'ouverture à la concurrence. Cette situation suppose de laisser aux autorités compétentes le soin d'attribuer un ou des lots directement à un opérateur ou de recourir à des procédures d'appel d'offres comme le prévoit actuellement le règlement 1370/2007/CE, et d'en organiser la structure, le cas échéant par l'éventuel découpage des lots, afin d'éviter ces effets de seuil.

4.8 Il y aura également lieu de poser la question de l'intérêt de définir de manière aussi détaillée l'élaboration des plans de transport public, car cela apparaît comme une restriction apportée au "large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales en matière d'obligations de service public" tel que prévu au Traité.

4.9 Une attention toute particulière doit être portée aux conditions dans lesquelles la Commission entend mettre à disposition le capital matériel nécessaire à l'exploitation ferroviaire à de nouveaux acteurs dispensés d'investir et de travailler sur les dimensions de la recherche et de l'innovation pourtant importantes pour la qualité et la sécurité des chemins de fer.

4.10 L'exemple britannique démontre que ce sont des opérateurs bancaires qui assurent cette location par le biais de sociétés financières soumettant à des risques importants la mise à disposition de ce capital matériel, posant la question de sa maîtrise.

5. Rôle de l'Agence ferroviaire européenne, Sécurité ferroviaire, Interopérabilité ferroviaire

5.1 Le deuxième paquet a établi une Agence ferroviaire européenne, basée à Valenciennes en France, chargée d'engager l'harmonisation technique des réseaux et du matériel européens, de développer l'interopérabilité à travers l'élaboration de standards communs (spécifications techniques pour l'interopérabilité – TSI, et méthodes de sécurité communes – CSM), et de renforcer la sécurité ferroviaire.

5.2 L'article 91 du Traité donne à l'Union des obligations de résultats en termes de sécurité des transports, obligeant à l'amélioration constante de son niveau.

5.3 Le niveau de sécurité des chemins de fer et son évolution au regard des modifications institutionnelles et techniques qu'il subit, ne peut par ailleurs en aucun cas se mesurer au nombre des victimes enregistrées, mais doit être lu à la lumière d'indicateurs permettant d'observer ses évolutions et d'anticiper pour garantir un niveau de sécurité maximal aux utilisateurs et riverains.

5.4 La création d'un espace ferroviaire européen exige une amélioration de "l'interopérabilité". La compatibilité des infrastructures et des matériels roulants ou fixes doit s'appuyer sur des procédures simples, rapides, qui préservent le niveau de leur sécurité, et assurent leur évolution, leur modernisation, leur adaptation à de nouveaux besoins.

5.5 De ce point de vue, contrairement à la présentation faite dans le rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE relatives à l'ouverture du marché des services internationaux de transport de voyageurs par chemin de fer accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au

Parlement européen sur le quatrième paquet ferroviaire, la sécurité ne saurait être considérée comme un obstacle. Des expériences récentes dans d'autres domaines démontrent le caractère nuisible que peut avoir un trop grand laxisme en la matière, pour ce qui concerne la perception des citoyens du rôle de l'Union. D'autre part, les accidents de Viareggio et plus récemment de Schellebelle doivent inciter l'ensemble des acteurs du secteur à la plus grande prudence et la plus grande rigueur quant à l'exploitation ferroviaire.

5.6 À cet effet l'Agence ferroviaire européenne joue un rôle central en coopération avec les Autorités nationales de sécurité reliées dans un réseau d'échange et de coordination. Ses missions, ainsi que celles des Autorités nationales de sécurité doivent par ailleurs évoluer pour intégrer la dimension humaine de l'exploitation ferroviaire et prendre en compte les aspects relatifs à la santé et sécurité des travailleurs, élément incontestable de la sécurité ferroviaire.

5.7 Au regard de la multiplication des acteurs intervenants sur les chemins de fer, et des conséquences que peuvent avoir des organisations du travail déficientes, le rôle des NSA doit également être étendu au contrôle des conditions d'exercice de la production ferroviaire; les NSA sont appelées à devenir une véritable police du rail, chargée de vérifier l'application des réglementations en vigueur, qui sont des dispositions d'ordre public social.

5.8 En avril 2011, une évaluation du rôle de l'Agence a été réalisée à la demande de la Commission. Celle-ci montre que l'Agence pourrait se voir confier la tâche de promotion de l'innovation visant à améliorer l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire, notamment l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et systèmes de suivi et de traçage. L'Agence ne saurait toutefois se voir exonérée de sa responsabilité juridique en consécutive à ses décisions.

5.9 Cette dernière dimension renvoie à la définition d'une politique industrielle fondée sur la recherche, l'innovation, l'investissement, qui nécessite l'appui de la puissance publique devant un enjeu majeur européen qui peut assurer un rôle de relance économique. Le projet industriel et de recherche européen Shift2Rail peut, à condition d'associer opportunément l'ensemble des entreprises de transport ferroviaire, constituer une approche appropriée à cet égard.

5.10 Par ailleurs, et dans le respect des obligations fixées à l'Union par l'Article 91 du Traité et de garantie d'amélioration de la santé et la sécurité des travailleurs, une capacité prescriptive pourrait être octroyée à l'Agence pour faire appliquer par l'ensemble des acteurs, les décisions prises au titre de l'interopérabilité.

6. Aspects sociaux

6.1 Le dernier point de la relance d'une politique industrielle au niveau de l'Union est à rapprocher des enjeux de démographie des travailleurs et de la répartition des qualifications du secteur des chemins de fer, et de la construction ferroviaire.

6.2 Il est ainsi constaté un vieillissement des ouvriers, et une modification de la répartition sociale au sein des secteurs amenant les cadres, ingénieurs et techniciens à représenter à l'avenir une part de plus en plus importante des populations concernées.

6.3 Cette situation conduira, au cours de ces prochaines années, à un fort renouvellement du personnel en charge de l'exploitation ferroviaire et à un *turn over* important chez les nouveaux entrants, ce qui nous renvoie à la question des conditions de travail applicables chez ces derniers et de la baisse du niveau de protection sociale spécifique du secteur qui tenait compte de la pénibilité et de la dangerosité des métiers du rail, et qui assurait son attractivité avant la libéralisation.

6.4 L'attractivité des métiers du ferroviaire, notamment chez les jeunes et les femmes, constitue dès lors un enjeu majeur en termes de fiabilisation de l'exploitation ferroviaire dans les États membres et au niveau de l'Union, consistant à réaliser l'entrée de nouveaux travailleurs dans le secteur et à assurer la fidélisation des personnels.

6.5 Ce double objectif d'attractivité/fidélisation oblige les États membres à tenir les engagements pris en matière de protection sociale (notamment en matière de retraites), de garanties collectives, de conditions de travail, et à donner une visibilité de longue période aux personnels en termes de carrière et de déroulement de carrière, construite sur l'acquisition et la reconnaissance des compétences. Des programmes spécifiques tels qu'Erasmus peuvent être mobilisés à cet effet.

6.6 L'avis du CESE TEN/445 relatif aux aspects sociaux de la politique européenne des transports du 15 juin 2011 donne un certain nombre de recommandations en la matière susceptibles d'améliorer l'attractivité du secteur que la Commission devrait intégrer dans ses propositions de législation.

6.7 Le CESE demande que chaque État membre, dans le cadre des choix d'organisation ou d'ouverture à la concurrence qu'il réalisera, préserve le niveau d'emplois pour leurs opérateurs historiques, les garanties collectives des personnels, leurs conditions salariales et de travail. En cas de changement d'opérateur, la reprise des personnels concernés et de leurs garanties collectives doivent être prévue.

Bruxelles, le 11 juillet 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont obtenu au moins un quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des délibérations:

Paragraphe 1.5

Modifier comme suit:

"Le CESE demande que les États membres gardent la capacité d'organiser leur système ferroviaire national et d'ouvrir leur marché domestique à la concurrence, en fonction de leur géographie, de leur démographie, de leur histoire et des conditions économiques, sociales et environnementales rencontrées. Le CESE soutient l'objectif poursuivi par la proposition de la Commission de réaliser la mise en place d'un marché ferroviaire commun en Europe avec des systèmes de transport de grande qualité et sans problèmes aux frontières. Il invite instamment la Commission à se centrer essentiellement sur le développement effectif de la qualité des services dans le marché du transport ferroviaire de l'UE, en particulier transfrontière, eu égard également au développement d'autres modes de transport. L'objectif général poursuivi consiste à faire gagner des parts de marché au transport ferroviaire et à mieux satisfaire les consommateurs, mais les outils pour y parvenir peuvent différer d'un État membre à l'autre."

Vote:

Pour: 30
Contre: 71
Abstentions: 7

Paragraphe 3.1

Modifier comme suit:

"Par cette quatrième proposition législative concernant le paquet ferroviaire proposée, la Commission poursuit son travail en vue de ~~venir~~ revitaliser le rail en Europe. Comme pour les précédents paquets pour lesquels les décisions ont déjà été prises, le présent paquet s'appuie sur le fait que les chemins de fer sont un maillon important d'un système de transport durable dans l'UE tant pour les passagers que pour le fret; par ailleurs, une réforme du marché est jugée nécessaire pour créer un marché ferroviaire commun qui puisse jouer le rôle potentiel que le transport ferroviaire n'a pas été en mesure d'assurer au cours des décennies passées. Après avoir introduit une concurrence dans le fret ferroviaire et le trafic international de passagers, la présente proposition introduit également par l'introduction d'une concurrence pour les trafics nationaux de voyageurs. Pour la Commission, cette concurrence doit se trouver stimulée par une législation de l'Union prévoyant la séparation entre, d'une part, les fonctions de gestionnaires d'infrastructure étendues aux missions de gestion des circulations, de maintenance des réseaux et d'investissements sur ces derniers, et d'autre part, celles des exploitants de transport ferroviaire des fonctions de transporteurs. Elle y associe le renforcement des organes de régulation destinés à contrôler le marché du rail. Le CESE soutient également l'objectif poursuivi par la proposition de la Commission de réaliser la mise en place d'un marché ferroviaire commun en Europe avec des systèmes de transport de grande qualité et sans problèmes aux frontières;"

Vote (les paragraphes 1.5 et 3.1 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 30
Contre: 71
Abstentions: 7

Paragraphe 3.5

Modifier comme suit:

"Plusieurs études présentent des résultats peu homogènes quant aux conséquences de la séparation des fonctions de gestionnaire d'infrastructure et d'entreprise ferroviaire et les effets de déréglementation du marché ferroviaire. L'examen des données statistiques fournies par la Commission démontre également toutefois qu'il n'y a pas de corrélation automatique entre cette séparation, l'ouverture du marché, et l'amélioration des résultats du ferroviaire. Par ailleurs, les expériences diffèrent clairement entre les différents États membres qui ont opéré une séparation et/ou une dérégulation des marchés ferroviaires, ainsi qu'entre les marchés qui n'ont pas fait l'objet de réformes. Les parts de marché du transport ferroviaire semblent dépendre non seulement des modèles de gouvernance mais également des niveaux généraux d'investissement et de facteurs géographiques, démographiques et industriels, mais que cette dernière apparaît directement correspondre des niveaux de financement et du prix des péages. D'autre part le rapport Mc Nulty établit un bilan très contrasté de la situation britannique reconnaissant que le système ferroviaire du Royaume Uni se révèle plus onéreux pour l'État et pour l'utilisateur, et qu'il souffre d'un manque d'alignement des différents acteurs, nécessitant une implication plus forte de l'État dans les intégrations nécessaires (tarifs, distribution, horaires, ...). Pour résoudre cette équation, Sir Mc Nulty fait trois recommandations graduelles: un partage des coûts et des recettes entre le Gestionnaire d'infrastructure et les opérateurs ferroviaires, la création de joint venture entre ces acteurs, voire des expériences de réintégration sur certaines franchises."

Vote (les paragraphes 3.5 et 3.6 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 27

Contre: 70

Abstentions: 7

Paragraphe 3.6

Supprimer le paragraphe:

~~"Certaines études nationales examinant la qualité des services ferroviaires, telle celle de l'association de défense des consommateurs britanniques "Which?", font apparaître un bilan contrasté du fonctionnement des chemins de fer du point de vue des utilisateurs, révélant que le niveau de satisfaction des usagers est inférieur ou égal à 50 % pour la moitié des opérateurs, et que seuls 22 % des voyageurs estiment que le système s'améliore(<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-nr/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>)."~~

Vote (les paragraphes 3.5 et 3.6 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 27

Contre: 70

Abstentions: 7

Paragraphe 3.11

Modifier comme suit

"En vertu de l'article 63, § 1^{er}, de la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen, les deux colégislateurs ont demandé à la Commission de faire rapports "concernant la mise en œuvre du chapitre II de la directive", chapitre qui a trait essentiellement à l'autonomie et aux structures des chemins de fer de l'Union, "portant sur le développement du marché, en ce compris l'état de préparation en vue d'une ouverture supplémentaire du marché ferroviaire", et "analysant les différents modèles pour l'organisation de ce marché, ainsi que l'impact de la ["refonte"] sur les contrats de service public et leur financement". Pour ce faire, la Commission aurait également dû "tenir compte de la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1370/2007 ainsi que des différences intrinsèques entre les États membres (densité des réseaux, nombre de passagers, distance moyenne parcourue)". En l'espèce, les débats avaient fait apparaître ~~la nécessité de laisser la capacité un avis favorable au fait que les~~ ~~aux~~ États membres ~~d'organiser~~ ~~organisent~~ leurs systèmes nationaux, et ~~de maintenir~~ ~~maintiennent~~, s'ils le jugent utile, une forme d'organisation intégrée de la production permettant les mutualisations, ~~réduisant des interfaces néfastes sur le plan économique et en termes de sécurité.~~

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.12

Supprimer le paragraphe.

~~"La séparation de la gestion de l'infrastructure dans un système de transport guidé à un seul degré de liberté crée généralement plus de dysfonctionnements qu'elle n'apporte d'avantages en compliquant fortement le fonctionnement, entraînant une augmentation des coûts et une diminution de la qualité de service. Cela vaut surtout pour les réseaux faisant l'objet d'un trafic mixte intensif."~~

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.13

Supprimer le paragraphe.

~~"L'intégration du progrès technique est plus lente et plus difficile. L'innovation qui le plus souvent se réalise à la fois dans le fixe (infrastructure) et dans le mobile (matériel roulant) est freinée. La bureaucratie et les interfaces inutiles augmentent dans des proportions importantes entraînant l'augmentation des coûts de fonctionnement et une inertie dans les processus de décisions."~~

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.14

Modifier comme suit

"De plus, la séparation des fonctions de gestionnaires d'infrastructure de celles de transporteurs ~~accroît~~ peut risquer d'accroître l'éloignement entre le gestionnaire du réseau ou de l'infrastructure de l'utilisateur final (voyageurs et chargeurs) et à ses exigences en matière de qualité de service (ponctualité en particulier)–), ce qui met en lumière la nécessité de disposer d'une véritable fonction de régulateur sur ces marchés. Un rôle d'acteur pivot doit donc être maintenu au sein du système ferroviaire sans altérer l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure."

Vote (les paragraphes 3.11, 3.12, 3.13 et 3.14 ont été votés et rejetés ensemble):

Pour: 35

Contre: 67

Abstentions: 2

Paragraphe 3.19

Modifier comme suit:

"L'examen du fret ferroviaire fait pour sa part apparaître que les effets de la déréglementation sont très variables d'un État membre à l'autre et selon les marchés. ~~une situation catastrophique dans bon nombre d'~~Dans certains États membres, notamment en Europe de l'Est, l'évolution récente soulève de nombreux problèmes. Ce n'est toutefois pas la déréglementation en soi qui en est la cause principale. Cela est principalement ~~dû~~ mais plutôt le fait que la modernisation et le développement des voies ferrées ne suit pas le rythme de la modernisation des liaisons routières et que les transports ferroviaires sont tenus de payer des droits d'utilisation des sillons. Dans certains pays, le service au consommateur s'est amélioré de manière significative et par conséquent ~~davantage de biens sont transportés par train que ce n'était le cas auparavant. De manière générale, la concurrence croissante, en particulier dans le marché des trains complets, s'est avérée positive. Toutefois, le secteur du transport par wagon isolé, qui pose depuis longtemps problème en Europe, a poursuivi son déclin dans la plupart des pays, ce qui a conduit à des effets de réseau et à l'abandon des infrastructures ferroviaires utilisées pour un trafic de faible intensité. À cela s'ajoute le fait que la concurrence autour des relations les plus rentables apporte des améliorations à un certain nombre de dessertes par trains complets. Mais cela se fait en partie aux dépens du trafic par wagons isolés, qui tend à se réduire de plus en plus. Cela peut entraîner la désertification industrielle de territoires entiers et reporte sur la route plusieurs milliers de camions. Il ressort clairement de la communication de la Commission que la déréglementation du fret ferroviaire dans l'UE n'a pas suffi à créer un nouveau marché du fret ferroviaire compétitif. Certains opérateurs se plaignent même que~~ Nombre d'acteurs avouent d'ailleurs volontiers que dans certains États membres, la libéralisation n'a amené directement aucune tonne de marchandises sur le rail."

Vote:

Pour: 39

Contre: 72

Abstentions: 3