



COMMISSION EUROPEENNE

MÉMO

Bruxelles, le 30 janvier 2013

Des défis à relever pour le rail européen

Le quatrième paquet ferroviaire

La Commission européenne a adopté aujourd'hui le quatrième paquet ferroviaire, constitué de six propositions législatives axées sur quatre domaines essentiels (voir [IP/13/65](#)).

- **Des agréments au niveau de l'Union:** pour faire gagner du temps et de l'argent aux entreprises, il devrait être possible de construire et certifier en une seule opération les trains et le matériel roulant appelés à circuler dans toute l'Europe. Les entreprises devraient pouvoir mener leurs activités dans l'ensemble de l'Union avec un certificat de sécurité unique.
- **Une structure qui fonctionne.** La Commission propose, pour assurer la gestion efficace et non discriminatoire du réseau ferroviaire, de renforcer la position des gestionnaires de l'infrastructure et de faire en sorte que les deux fonctions consistant à gérer les voies et à exploiter les trains soient maintenues séparées.
- **Un accès élargi à la fourniture de services de transport ferroviaire.** Pour encourager l'innovation et l'efficacité, la Commission propose d'ouvrir le marché des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs à de nouveaux arrivants et à de nouveaux services.
- **Une main-d'œuvre qualifiée:** Le dynamisme du secteur ferroviaire dépend de la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et motivée. Le paquet ferroviaire prévoit que les États membres pourront prendre des mesures supplémentaires pour protéger le personnel en cas de transfert de contrats de service public.

SECTION 1: un système de normes et d'autorisations qui fonctionne

La réglementation actuelle

L'Agence ferroviaire européenne (AFE), instituée par le deuxième paquet ferroviaire en 2004, joue un rôle central dans la promotion de l'interopérabilité, en harmonisant les normes techniques par l'élaboration de spécifications techniques d'interopérabilité (STI) pour l'ensemble du marché de l'UE.

Cependant, des règles techniques et de sécurité de portée nationale (qui régissent notamment les procédures d'exploitation ferroviaires) restent en vigueur parallèlement aux STI de l'Union européenne, ce qui constitue une source de complications inutiles pour les entreprises ferroviaires. D'après les calculs de l'AFE, il existe actuellement plus de 11 000 règles nationales dans l'UE¹. On observe en outre des divergences considérables dans la manière dont les autorités nationales de sécurité mènent les procédures d'autorisation de véhicules et de certification en matière de sécurité.

Quel est le problème?

Des obstacles techniques et administratifs subsistent, engendrant des coûts administratifs excessifs et des obstacles à l'accès au marché, surtout pour les nouveaux arrivants et les constructeurs de véhicules ferroviaires. Les procédures d'autorisation pour les nouveaux véhicules ferroviaires peuvent durer jusqu'à deux ans et coûter jusqu'à 6 millions d'euros.

Même s'il existe des normes harmonisées au niveau de l'UE, les autorisations ferroviaires et les certificats de sécurité sont actuellement délivrés par chaque État membre.

Quant aux entreprises ferroviaires, elles sont tenues de payer le coût de la procédure d'agrément à l'autorité nationale de sécurité. Certaines entreprises ont dû investir l'équivalent de deux personnes-années et payer jusqu'à 70 000 euros en coûts administratifs et de conseil², ce qui constitue un obstacle important à l'entrée sur le marché. Le problème touche particulièrement le fret ferroviaire, domaine dans lequel les nouveaux arrivants sont plus vulnérables à la complexité des procédures et aux retards qu'elles engendrent étant donné qu'ils disposent souvent de ressources humaines et financières limitées.

Les chiffres disponibles auprès des parties intéressées laissent supposer que les coûts liés aux procédures d'autorisation atteignent jusqu'à 10 % des coûts des locomotives par pays. Lorsque celles-ci sont utilisées dans trois États membres, les coûts globaux peuvent atteindre environ 30 %.

Il est apparu que la charge bureaucratique liée au processus d'entrée sur le marché constituait le principal obstacle à l'entrée de nouvelles entreprises ferroviaires dans certains États membres.

Les nouvelles propositions

La Commission veut réduire les coûts administratifs des entreprises ferroviaires et faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché.

En vertu des nouvelles propositions, l'Agence ferroviaire européenne doit devenir un «guichet unique» qui délivrera les autorisations de véhicules au niveau de l'Union sous la forme de «passeports de véhicule» ainsi que des certificats de sécurité valables dans l'ensemble de l'Union pour les opérateurs.

¹ Analyse d'impact sur l'interopérabilité et la sécurité.

² Analyse d'impact sur l'interopérabilité et la sécurité.

Les mesures suivantes seront nécessaires pour atteindre cet objectif:

- La Commission propose de procéder à une révision du règlement instituant l'Agence ferroviaire européenne afin, d'une part, de conférer à l'Agence des compétences en matière d'autorisation de véhicules et de certification en matière de sécurité des entreprises ferroviaires et, d'autre part, de renforcer son rôle en matière de supervision des règles nationales et de surveillance des autorités nationales de sécurité.
- Afin de concrétiser ces modifications, le nouveau paquet modifiera les directives sur l'interopérabilité et la sécurité ferroviaires, permettant ainsi de clarifier et de simplifier les dispositions existantes, de consolider les modifications précédentes et de mettre à jour la législation pour l'aligner sur le traité de Lisbonne et le nouveau cadre législatif pour la mise sur le marché de produits.

En vertu des nouvelles dispositions, l'AFE délivrera les autorisations pour les véhicules et octroiera les certificats de sécurité (en coopération avec les autorités nationales de sécurité compétentes) pour les entreprises ferroviaires sur la base des demandes qui lui seront transmises. Elle jouera également un rôle accru dans la facilitation du déploiement de l'ERTMS. Outre ces modifications, la structure de gouvernance et les modes de fonctionnement interne de l'AFE seront améliorés.

Ces mesures ont pour objectif de réduire de 20 % les délais d'accès au marché pour les nouvelles entreprises ferroviaires et de réduire de 20 % le coût et la durée de la procédure d'autorisation du matériel roulant. Globalement, les entreprises devraient ainsi économiser 500 millions d'euros sur 5 ans.

La proposition de la Commission à cet égard inclura des modifications à apporter aux actes législatifs suivants:

- directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires;
- directive 2008/57/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté;
- règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne.

SECTION 2: une structure qui donne des résultats

La réglementation actuelle

La séparation des comptes financiers est obligatoire depuis 1991. Depuis 2001, les fonctions reconnues comme «fonctions essentielles» du gestionnaire de l'infrastructure – notamment l'attribution des sillons et la tarification de l'usage des infrastructures – ont dû être séparées des activités de transport.

En fait, certains États membres contestent la portée précise des règles de l'UE et ne les ont pas mises en œuvre dans leur intégralité. En outre, les règles exigent seulement que la société holding de l'opérateur national historique procède à la séparation des fonctions d'attribution de sillons et de tarification de l'usage de l'infrastructure. D'autres fonctions telles que la prise de décisions relatives à l'entretien, à la gestion journalière du trafic ferroviaire et au développement de l'infrastructure, peuvent être exercées par une entité liée à une entreprise ferroviaire (exploitant de trains) – en pratique, l'opérateur historique national. Il existe au minimum une forte suspicion que des opérateurs historiques font usage de cette faculté pour exercer, de manière dissimulée, des discriminations à l'encontre des nouveaux arrivants.

À l'inverse, plus de la moitié des 25 États membres dotés d'un système de transport ferroviaire sont allés au-delà des exigences de la législation de l'UE, en optant pour une séparation institutionnelle (sans relations de propriété ni de contrôle) entre un gestionnaire de l'infrastructure à part entière et les opérateurs de transport. D'autres pays ont choisi de mettre en place des structures plus complexes, consistant soit en une structure totalement intégrée (avec délégation des deux fonctions essentielles du gestionnaire de l'infrastructure à des organismes externes), soit en une société holding dont l'une des entités juridiques est chargée de la gestion de l'infrastructure.

Quel est le problème?

En tant que monopoles naturels, les gestionnaires de l'infrastructure ne réagissent pas toujours aux besoins du marché et ne trouvent pas, dans le cadre de la gouvernance actuelle, d'incitation suffisante à satisfaire les besoins des utilisateurs, d'après des informations probantes recueillies auprès de ces derniers.

Par ailleurs, les mesures d'incitation en faveur de la coopération européenne et intermodale sont insuffisantes. Il faut établir un système ferroviaire central de l'UE reliant tous les États membres afin de maximiser les effets positifs du réseau. Cela ne peut être accompli que si les gestionnaires de l'infrastructure travaillent ensemble, promeuvent la coopération transfrontalière et génèrent des gains d'efficacité en partageant leurs meilleures pratiques.

De vives critiques ont été formulées par les nouveaux acteurs du marché en ce qui concerne la présence du gestionnaire de l'infrastructure dans une structure intégrée, une situation où il est apparu que les gestionnaires de l'infrastructure opèrent des discriminations à l'encontre d'opérateurs non historiques, par exemple en augmentant considérablement les redevances d'accès aux voies et aux gares pour les services de transport de voyageurs lors de l'entrée sur le marché d'un nouvel opérateur.

Les exigences en vigueur en matière de séparation n'empêchent pas véritablement les conflits d'intérêts, et certaines fonctions qui ne sont pas définies actuellement comme des fonctions essentielles (planification de l'investissement, financement ou maintenance) sont susceptibles d'aboutir à une discrimination à l'encontre des nouveaux arrivants. L'asymétrie de l'information procure en outre des avantages concurrentiels aux opérateurs historiques, et il existe un risque persistant de financements croisés (autrement dit, un risque que des moyens financiers destinés au développement de l'infrastructure soient détournés et utilisés pour assurer un avantage concurrentiel aux activités de transport de l'opérateur historique).

Inefficacité de la gestion de l'infrastructure

La législation actuelle n'empêche pas la survenance de problèmes tels que ceux-ci:

Exemples concrets: RFF, le gestionnaire de l'infrastructure en France, paie à la SNCF une redevance annuelle fixe d'environ 3 milliards d'euros pour effectuer des tâches de gestion du réseau. Une organisation de ce type ne permet pas à RFF de contrôler de manière appropriée que cette redevance est utilisée de manière optimale.

Les gestionnaires de l'infrastructure sur le corridor Rotterdam-Gênes ont réalisé des investissements substantiels pour renforcer les capacités et assurer l'interopérabilité des systèmes de contrôle-commande des trains sur la base de l'ERTMS. Ce faisant, ils escomptaient que les autres gestionnaires de l'infrastructure respecteraient les calendriers convenus. Or, étant donné que les investissements en Allemagne ne seront pas réalisés avant plusieurs années, les avantages attendus ne se concrétiseront que beaucoup plus tard.

En résumé, les gestionnaires de l'infrastructure n'ont pas satisfait les besoins du marché de services de transport, ce qui a entraîné une utilisation inefficace des fonds publics et des inefficacités dans l'ensemble du secteur.

Distorsions de la concurrence et caractère inéquitable de l'accès au marché

La législation actuelle n'empêche pas la survenance de problèmes tels que ceux-ci :

Exemples concrets: l'autorité allemande de la concurrence a constaté que le système de tarification TPS 1998 permet que les redevances imposées à DB Regio soient inférieures de 25 à 40 % à celles perçues auprès de ses concurrents.

L'opérateur historique autrichien, ÖBB Infrastruktur, a augmenté considérablement les redevances d'accès aux voies pour les services de transport de voyageurs après qu'un nouvel entrant, WestBahn, a annoncé le lancement de services concurrents sur la ligne Vienne-Salzburg.

Saisie d'une plainte, l'autorité italienne de la concurrence a sanctionné Ferrovie dello Stato (FS) en lui infligeant une amende de 300 000 euros après avoir conclu que FS avait mis en place, par l'intermédiaire de ses filiales RFI et Trenitalia, une «stratégie complexe et unifiée» pour écarter Arenaways (concurrent de FS) de la liaison rentable Milan-Turin entre 2008 et 2011.

En résumé, les monopoles nationaux du transport ferroviaire restent autorisés à exercer un degré de contrôle considérable sur l'accès à l'infrastructure. Les gestionnaires de l'infrastructure liés à des opérateurs de transport éprouvent des difficultés à garantir à toutes les entreprises ferroviaires un accès non discriminatoire tout en tenant spécifiquement compte de l'intérêt des entreprises ferroviaires appartenant à la structure intégrée.

Les nouvelles propositions

Les nouvelles propositions sur la gouvernance comprendront des mesures essentielles pour atteindre les objectifs suivants:

Renforcer la position des gestionnaires de l'infrastructure pour qu'ils aient la maîtrise de toutes les fonctions centrales du réseau ferroviaire – y compris la planification des investissements dans l'infrastructure, les opérations et l'entretien quotidiens, ainsi que l'établissement d'horaires. Aux termes des nouvelles propositions, une entité unique – le gestionnaire de l'infrastructure – remplira toutes les fonctions liées au développement, à l'exploitation (y compris la gestion du trafic) et à l'entretien de l'infrastructure. Cela n'empêchera pas le gestionnaire de l'infrastructure de sous-traiter, sous son contrôle, des tâches spécifiques de renouvellement ou d'entretien à des entreprises ferroviaires.

Garantir le développement du réseau dans l'intérêt de tous les acteurs. La Commission propose à cet effet d'établir un comité de coordination qui permettra à tous les utilisateurs de l'infrastructure de faire connaître leurs besoins et assurera un traitement adéquat des difficultés qu'ils rencontrent. L'objectif est de faire en sorte que les gestionnaires de l'infrastructure soient davantage tournés vers le marché et de garantir que leur politique de répartition des sillons, de tarification, d'entretien et de renouvellement répond à la demande de tous les utilisateurs de l'infrastructure ferroviaire.

Renforcer la coopération transfrontalière entre les gestionnaires de l'infrastructure. La Commission propose la création d'un réseau des gestionnaires de l'infrastructure, afin de garantir le traitement correct et coordonné des questions de nature transfrontalière et paneuropéenne par les gestionnaires. Les questions à traiter dans ce cadre comprennent la mise en œuvre du réseau RTE-T, les corridors de fret ferroviaire et le plan de déploiement de l'ERTMS.

Séparer la gestion des voies de l'exploitation des trains. Eu égard aux nombreuses plaintes d'utilisateurs et aux preuves de discrimination dont elle dispose, la Commission considère que les gestionnaires de l'infrastructure doivent jouir d'une indépendance opérationnelle et financière par rapport aux exploitants de services de transport ferroviaire, quels qu'ils soient. Cette mesure est essentielle pour éliminer les conflits d'intérêts potentiels et assurer à toutes les entreprises un accès non discriminatoire aux voies.

Elle implique (1) d'étendre les exigences d'indépendance à toutes les fonctions du gestionnaire de l'infrastructure et (2) de renforcer les exigences en question.

À titre de règle générale, la proposition de la Commission confirme la séparation institutionnelle en tant que moyen le plus simple et le plus transparent pour garantir l'indépendance nécessaire.

La proposition prévoit que la séparation institutionnelle entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires (sans relations de propriété entre les deux types d'entité) devienne la règle applicable par défaut dès l'entrée en vigueur de la directive. La création de nouvelles structures holding dans le secteur ferroviaire ne serait plus possible.

Les entreprises ferroviaires, indépendantes des gestionnaires de l'infrastructure, disposeront d'un accès immédiat au marché intérieur du transport de voyageurs en 2019.

La Commission n'exclut cependant pas qu'une structure verticalement intégrée, en «holding», puisse aussi assurer l'indépendance requise, mais sous réserve que des «murailles de Chine» strictes soient mises en place pour garantir la séparation juridique, financière et opérationnelle. Ces mesures comprennent notamment: la mise en place d'organes décisionnels totalement distincts, pour prévenir les pratiques discriminatoires; des flux financiers séparés (avec une séparation des comptes et des mesures garantissant que les recettes du gestionnaire de l'infrastructure ne profitent pas aux entreprises ferroviaires sous forme de financement croisés); des systèmes informatiques distincts pour éviter les fuites d'informations commerciales confidentielles; enfin, l'imposition de périodes d'attente strictes pour le transfert du personnel, de manière à éviter les conflits de loyauté.

Dans le contexte de l'ouverture totale du marché du transport de voyageurs à l'horizon 2019, les entreprises ferroviaires appartenant à une structure verticalement intégrée pourraient se voir interdire d'opérer dans d'autres États membres si elles n'ont pas d'abord convaincu la Commission de la mise en place de garanties appropriées assurant l'indépendance juridique, financière et opérationnelle requise pour assurer effectivement le maintien de conditions égales de concurrence et de l'existence d'un accès équitable des autres opérateurs à leur marché national d'origine.

SECTION 3: ouverture des marchés nationaux du transport de voyageurs

Quelle signification revêt l'ouverture des marchés nationaux du transport de voyageurs?

Les services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs représentent plus de 94 % du marché du transport ferroviaire de voyageurs dans l'UE.

Les entreprises disposeront de deux moyens pour offrir des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs dans l'UE:

1) proposer des services commerciaux concurrents

En pratique, cela signifie qu'une société serait en mesure de mettre sur pied et d'exploiter ses propres services, entrant ainsi en concurrence avec d'autres opérateurs – c'est déjà ce qui se passe sur les lignes à grande vitesse italiennes, où l'opérateur public Ferrovie dello Stato et le nouveau venu NTV exploitent tous deux des services entre Naples, Rome et Milan.

2) participer à des procédures de mise en concurrence

Il s'agit de soumissionner pour décrocher des contrats de service public de transport ferroviaire, lesquels représentent environ 90 % des trajets effectués en train dans l'Union; ces contrats couvrent notamment la plupart des trains de banlieue et des trains régionaux, ainsi que certaines distances supérieures. Ils feront désormais obligatoirement l'objet d'une mise en concurrence. (C'est déjà le cas dans certains États membres – par exemple dans les Länder allemands qui organisent eux-mêmes la mise en concurrence pour l'attribution de leurs services régionaux, ou au Royaume-Uni avec son système de concessions).

Quelle est la situation actuelle?

Les marchés des services de fret ferroviaire sont entièrement ouverts à la concurrence depuis janvier 2007³ et ceux des services de transport international de voyageurs depuis le 1^{er} janvier 2010⁴. En ce qui concerne les marchés nationaux de transport de voyageurs, la législation européenne n'impose pas leur ouverture, ce qui n'a pas empêché certains États membres d'autoriser la concurrence⁵.

L'ouverture des services de fret ferroviaire a eu un impact positif. On constate en effet que les États membres qui ont pleinement respecté la lettre et l'esprit des exigences réglementaires ont connu une croissance substantielle du fret ferroviaire. L'ouverture du transport international de voyageurs a posé davantage de problèmes, en partie parce que la crise économique actuelle décourage l'activité entrepreneuriale dans le secteur.

³ Directive 2004/51/CE modifiant la directive 91/440/CEE.

⁴ Directive 2007/58/CE modifiant la directive 91/440/CEE.

⁵ Des États membres tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et l'Italie ont ouvert leurs marchés nationaux unilatéralement.

Quel est le problème?

Les marchés nationaux de transport de voyageurs restent pour la plupart fermés⁶.

Seuls l'Allemagne, la Suède, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Autriche et la République tchèque ont ouvert leurs marchés nationaux de transport de voyageurs.

On a observé sur ces marchés ouverts des améliorations de la qualité et de la disponibilité des services, la satisfaction des voyageurs augmentant d'année en année et la croissance du trafic dépassant les 50 % sur 10 ans dans certains cas. Ailleurs, la mise en concurrence pour l'attribution de contrats de service public a entraîné des économies de 20 à 30 %, qui peuvent être réinvesties pour améliorer le service.

Or, actuellement, les dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 excluent le secteur ferroviaire de l'obligation d'attribuer les contrats de service public en recourant à une procédure d'adjudication ouverte, tandis que la directive 91/440/CEE ne prévoit pas de droit général d'accès à l'infrastructure ferroviaire pour l'exploitation de services nationaux de transport de voyageurs – de sorte que les entreprises ferroviaires peuvent rester des monopoles nationaux. Le règlement (CE) n° 1370/2007 laisse aux États membres le choix soit d'attribuer directement des contrats de service public en matière de transport ferroviaire, soit d'organiser des procédures de mise en concurrence.

En pratique, dans 16 des 25 États membres dotés d'un système ferroviaire, il existe un opérateur historique dont la part de marché est supérieure à 90 %. 47 % des voyageurs-kilomètres dans l'Union, couvrant la plupart des services locaux et régionaux ainsi que plusieurs services longue distance, sont exploités dans le cadre d'obligations de service public mais après une attribution directe aux opérateurs historiques, assortie de droits exclusifs. Si rien ne change, plusieurs opérateurs historiques continueront à décrocher des contrats par attribution directe, ce qui exclut les nouveaux entrants et maintient la concurrence à un faible niveau. Dès lors, il est très probable que l'efficacité des chemins de fer et le niveau de service ne s'amélioreront pas.

En Autriche par exemple, le nouvel arrivant Westbahn a indiqué que pour une subvention équivalente à celle accordée par le gouvernement autrichien à l'opérateur historique ÖBB pour la ligne Salzbourg-Graz, il serait en mesure d'exploiter 7 services quotidiens au lieu des 3 assurés par ÖBB, dont les frais de personnel sont supérieurs de 20 % à ceux de ses concurrents.

En l'absence d'évolution, les monopoles nationaux continueront à exister sur de nombreux marchés nationaux, ce qui empêchera les améliorations du service résultant de la pression concurrentielle.

⁶ Des États membres tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et l'Italie ont ouvert leurs marchés nationaux unilatéralement.

Les nouvelles propositions

L'ouverture des marchés, gage d'une meilleure qualité et d'un choix plus vaste

La Commission propose de modifier le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services public de transport de voyageurs par chemin de fer et par route de manière à rendre obligatoire la mise en concurrence en vue de l'attribution de contrats de service public de transport ferroviaire, et de modifier la directive 2012/34/UE pour autoriser de manière générale l'accès à l'infrastructure en vue de l'exploitation de services nationaux de transport de voyageurs – avec la possibilité toutefois de limiter cet accès lorsqu'une menace pèse sur l'équilibre économique (la viabilité) d'un contrat de service public.

Les entreprises seront en mesure d'offrir des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs dans l'UE: soit en proposant des services commerciaux concurrents (libre accès); soit en soumissionnant pour obtenir des contrats de service public de transport ferroviaire, qui représentent environ 90 % des trajets effectués en train dans l'UE et feront désormais obligatoirement l'objet d'une mise en concurrence.

En vertu des propositions de la Commission, la mise en concurrence ne s'appliquera obligatoirement qu'aux marchés dépassant certains seuils. Cela n'aurait évidemment pas de sens d'organiser des procédures de mise en concurrence pour de petits contrats pour lesquels les pouvoirs publics ne peuvent espérer réaliser que de faibles économies. Un plafond pour les contrats de service public sera fixé en termes de trains-km ou sous la forme d'un pourcentage du volume total du transport de voyageurs par chemin de fer géré par contrat de service public pour chaque État membre, afin d'assurer qu'il se trouvera, sur le marché, des soumissionnaires susceptibles de présenter des offres adéquates. Des mesures transitoires seront mises en place en vue de l'introduction de l'obligation de mise en concurrence, pour éviter des effets disproportionnés sur les contrats existants attribués directement.

À la suite de plaintes émanant d'entreprises, la Commission fait aussi des propositions pour éliminer deux autres obstacles à l'accès de nouveaux arrivants:

Accès au matériel roulant

Le matériel roulant ferroviaire – locomotives, voitures et unités multiples – est très coûteux, mais son coût peut être amorti sur une période d'exploitation de 30 à 40 ans, voire plus. Cependant, les modifications qu'il est proposé d'apporter à la directive 91/440 limitent à 15 ans la durée des contrats de service public, et cette durée est souvent beaucoup plus courte. En l'absence de mécanisme pour gérer le risque lié à la valeur résiduelle du matériel roulant à la fin d'un contrat de service public, les soumissionnaires devraient intégrer ce risque dans le prix de leur offre – ce qui rendrait prohibitif le coût des contrats de service public. Mais il est plus probable que les entreprises ferroviaires nationales existantes, disposant d'un accès au matériel roulant, seraient les seules à soumissionner, ce qui priverait l'objectif de mise en concurrence d'une grande partie de son sens.

Pour éviter ce problème et faciliter l'accès au matériel roulant, la Commission propose d'introduire l'obligation, pour les autorités compétentes, d'assumer le risque financier lié à la valeur résiduelle du matériel roulant par un éventail de moyens appropriés, par exemple en endossant la propriété du matériel roulant, en fournissant une garantie bancaire pour l'acquisition de nouveau matériel, ou en mettant sur pied une société de location (ROSCO, Rolling Stock operating Company).

Les nouveaux arrivants éprouvent des difficultés à accéder aux services essentiels. L'accès au matériel roulant est une contrainte importante pour les nouveaux arrivants désireux d'offrir des services dans le cadre du libre accès, ou de soumissionner pour l'obtention de contrats de service public. Dans huit États membres au moins, la propriété du matériel roulant reste essentiellement aux mains des opérateurs ferroviaires historiques, qui ne peuvent, ou ne veulent pas, le mettre à la disposition de nouveaux arrivants à des conditions commerciales avantageuses. En Allemagne et en Autriche, on constate que l'opérateur historique réforme le matériel roulant plutôt que de le mettre en vente. En Italie également, la mise en concurrence pour l'attribution de contrats de service public a été entravée par le fait que le financement public pour l'acquisition de matériel roulant était réservé à l'opérateur historique. Les nouveaux arrivants sont ainsi exposés à des risques financiers majeurs, en raison des délais d'acquisition et d'homologation du matériel roulant.

Absence de discrimination dans l'accès à des systèmes de billetterie intégrée

La Commission propose l'établissement, sur une base volontaire, de systèmes de billetterie nationaux, soumis à des exigences de non-discrimination. Cette proposition permettra aux États membres et aux opérateurs de mettre en place des systèmes de billetterie nationaux, clarifiera les dispositions existantes et mettra fin à certaines insécurités juridiques.

Les systèmes de billetterie nationaux obligatoires exploités par un opérateur historique, par exemple en Allemagne et en République tchèque, ont des effets discriminatoires, avec la possibilité de prélever des commissions allant jusqu'à 25 % sur toutes les ventes de billets. Ces systèmes découragent l'entrée sur de nouveaux marchés, réduisent la pression de la concurrence et, partant, les incitations à améliorer l'efficacité et la qualité des services. Dans certains États membres, les remboursements aux nouveaux arrivants prennent jusqu'à deux ans (alors que dans d'autres pays, les paiements sont effectués dans les 8 jours, avec une commission de 1,5 %). Si chaque opérateur exploitait son propre système de billetterie, cela nuirait à l'offre de service dont bénéficient les voyageurs en détournant, au profit du paiement de commissions sur la vente de billets, des moyens financiers qui auraient pu servir à améliorer le service, et en réduisant l'attractivité globale du transport ferroviaire par rapport à d'autres modes de transport.

La proposition de la Commission à cet égard inclura des modifications à apporter aux actes législatifs suivants:

- directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen;
- règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (Obligations de service public).

SECTION 4: maintien d'une main-d'œuvre ferroviaire qualifiée

La réglementation actuelle

Pour que les travailleurs jouissent de garanties suffisantes après l'ouverture des marchés, la législation existante, notamment la directive relative aux transferts d'entreprises⁷, définit les conditions pour le transfert de personnel lors de l'attribution d'un contrat de service public et de la cession d'actifs tels que le matériel roulant à une autre entreprise ferroviaire. Le règlement sur les obligations de service public permet aux autorités compétentes d'imposer le transfert de personnel et/ou la fixation de normes en cas d'attribution d'un contrat de service public à une autre entreprise ferroviaire.

Quel est le problème?

Ces dix prochaines années, le secteur ferroviaire devra faire face simultanément au défi du vieillissement de la population active et à celui des gains d'efficacité dus à l'ouverture du marché. Environ 30 % de l'ensemble des travailleurs du secteur ferroviaire partiront à la retraite dans les dix prochaines années, ce qui entraînera probablement une pénurie de ressources humaines dans ce secteur, alors que, parallèlement, il pourrait s'avérer nécessaire de restructurer plusieurs entreprises ferroviaires pour en améliorer la productivité et l'efficacité.

Comme le montre l'expérience des États membres dont les marchés ferroviaires nationaux sont déjà ouverts, les taux d'emploi ne devraient pas diminuer après l'ouverture des marchés. En réalité, par le passé, les taux d'emploi ont baissé dans des pays dont les marchés étaient fermés. Une augmentation de la productivité et de l'attractivité du secteur du transport ferroviaire entraînera une plus forte demande et des investissements (dans du nouveau matériel roulant, par exemple), ce qui devrait avoir un impact positif sur les conditions de travail.

Toutefois, il est essentiel de disposer de ressources humaines qualifiées et très motivées dans le secteur du transport pour garantir l'efficacité et la compétitivité des services fournis dans ce domaine.

Les propositions

Pour cette raison, la Commission propose les mesures suivantes:

- Les entreprises ferroviaires paneuropéennes seront tenues de mettre sur pied des comités d'entreprise européens, conformément à la directive concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen⁸, et de participer aux travaux du comité de dialogue sectoriel (dialogue social pour le secteur ferroviaire).
- Les États membres devront pouvoir prendre des mesures supplémentaires pour protéger les travailleurs en exigeant des nouveaux contractants qu'ils reprennent ces travailleurs lorsqu'ils deviennent attributaires de contrats de service public, ce qui va au-delà des exigences générales de l'UE relatives aux transferts d'entreprises.

⁷ Directive 2001/23/CE du Conseil.

⁸ Directive 2009/38/CE.