



LE 4^e PAQUET FERROVIAIRE

Un objectif européen affirmé, avec un dispositif ménageant aux États membres de larges pouvoirs d'appréciation dans la façon de l'atteindre : telle est la philosophie de la procédure de révision qui est arrivée à son terme le 14 décembre 2016, avec le vote du Parlement européen avalisant l'accord intervenu le 28 avril avec la Commission et le Conseil.

Le « 4^e paquet ferroviaire » comporte six propositions normatives, regroupées en deux « volets » :

- le volet « politique » tend principalement à parachever la libéralisation des transports de passagers, grâce à une directive et un règlement qui devaient initialement étendre la concurrence aux transports nationaux dès 2019, et imposer la passation de marchés pour l'exécution des missions de service public. Afin de rendre effective l'ouverture à la concurrence, la réforme de la gouvernance devait ériger une « muraille de Chine » entre opérateurs historiques de transports ferroviaires et gestionnaires de l'infrastructure ;

- le volet « technique » comporte trois propositions de textes – un règlement et deux directives – devant homogénéiser la gestion du trafic dans l'ensemble de l'Union, simplifier les procédures d'homologation, enfin étendre et clarifier les responsabilités respectives de l'Agence ferroviaire européenne et des organismes nationaux ;

Le débat tripartite entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen a permis de conserver l'intention initiale du projet – ouvrir le marché des transports ferroviaires de passagers – tout en éliminant les dispositions

initiales heurtant certaines parties directement prenantes, comme la scission des opérateurs historiques, la réduction des contrats de service public au strict minimum incompressible des lignes déficitaires, ou l'absence de toute garantie pour les salariés touchés par un changement d'opérateur.

La reprise de certaines dispositions préexistantes inscrit encore plus nettement ce quatrième paquet ferroviaire dans la continuité des trois séries précédentes de textes qui ont structuré jusqu'à présent le paysage ferroviaire de l'Union européenne.

Les trois premiers paquets ferroviaires

Entré en vigueur début 2003, le premier paquet ferroviaire, ou « paquet infrastructure », a organisé l'extension des droits d'accès à la partie nationale du réseau transeuropéen de fret, il a précisé les méthodes d'attribution des licences pour le fret, enfin il a créé un organisme de régulation indépendant.

En 2004, le deuxième paquet ferroviaire a ouvert le fret à la concurrence, dès 2006 pour les liaisons internationales et 2007 pour les marchés nationaux. Il a également imposé la création d'agences nationales de sécurité ferroviaire, en liaison avec l'Agence européenne simultanément instituée.

Le troisième paquet a ouvert en 2010 les transports internationaux de voyageurs à la concurrence, avant-dernière étape de la libéralisation des liaisons ferroviaires au sein de l'Union européenne, une évolution engagée avec le premier paquet ferroviaire et achevée par le quatrième.

I – Le volet « politique » doit assurer des prix « vrais »

La concurrence ayant pour vertu cardinale d'empêcher les entreprises de commettre des abus de marché, l'ouverture du marché des transports ferroviaires à la concurrence est conçue pour être favorable aux citoyens, mais les nécessités de l'aménagement du territoire ont préservé un vaste domaine pour les obligations de service public (A) et imposé une approche pragmatique et progressive de l'ouverture à la concurrence (B).

A. L'ouverture à la concurrence pourra ne pas concerner la totalité du réseau ferroviaire

1. Les contrats de service public pourront être attribués sans mise en concurrence, avec un large champ d'application

a) L'ouverture à la concurrence des marchés de service public ne sera pas impérative

Ainsi, les marchés de service public pourront être attribués de façon directe dans plusieurs cas, une seule exception étant en définitive à même de s'appliquer à tout cas de figure : il suffira au gouvernement d'estimer qu'un « *tel contrat aurait pour effet d'améliorer la qualité des services* ».

Cependant, toute attribution directe d'un contrat de service public devra comporter des exigences de performances, dont le respect sera vérifié par l'autorité compétente pour la délégation de service public.

2. Le champ des obligations de service public pourra être vaste

a) Déficit et service public cesseront d'être synonymes

La notion de « service public » est-elle réservée aux liaisons déficitaires ? À cette question, la proposition initiale répondait « oui », mais le dialogue entre Commission, Conseil et Parlement européen aboutit à la conclusion inverse.

Les contrats de délégation de service public pourront donc porter sur des ensembles réunissant des lignes déficitaires et des lignes bénéficiaires, afin d'assurer l'équilibre économique global du domaine ferroviaire concerné.

b) Même des lignes de TGV pourront être couvertes par des contrats de service public

Le texte adopté dispose : « *le libre accès aux services de transport de voyageurs à grande vitesse ne devrait être limité que dans certains cas particuliers et à la suite d'une analyse économique objective réalisée par l'organisme de contrôle* ».

Les pouvoirs publics pourront donc inclure des lignes de TGV dans le périmètre d'un contrat de service public, principalement pour assurer l'équilibre économique global des lignes couvertes par le contrat.

Cette évolution majeure du quatrième paquet ferroviaire quant au champ des délégations de service public évitera de mettre les finances publiques en contradiction avec l'aménagement et la desserte du territoire.

B. Une ouverture à la concurrence pragmatique et progressive

1. Une ouverture pragmatique ménage les opérateurs et les salariés

a) Aucune « muraille de Chine » séparant le gestionnaire du réseau et l'opérateur historique

La proposition initiale comportait une série d'obligations et d'interdits, appelés « muraille de Chine », tendant à séparer totalement le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et l'opérateur historique.

La mouture définitive se borne à éviter l'apparition de conflits d'intérêts. Ainsi, la « *séparation institutionnelle du gestionnaire de l'infrastructure* » est remplacée par « *l'indépendance des fonctions essentielles* ».

Cette dernière expression reprend la formulation inscrite dans la directive qui a libéralisé le fret ferroviaire en 2012.

b) Les droits sociaux des salariés pourront être protégés

Les dispositions adoptées imposent que les opérateurs de services publics se conforment aux conventions collectives.

Elles ajoutent que, si l'autorité compétente impose que le nouveau délégataire emploie le personnel en place, chaque salarié conservera en l'état le contrat de travail en cours, par extension du champ de la directive relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises ou de parties d'entreprises.

Ainsi, l'extension de dispositions préexistantes du droit européen conforte l'acceptabilité sociale de l'ouverture à la concurrence.

2. Le calendrier évite toute précipitation

D'après la proposition initiale, toute délégation de service public attribuée sans appel d'offres, en application du droit antérieur au quatrième paquet ferroviaire, aurait pu fonctionner jusqu'au 31 décembre 2022, à la condition d'avoir été passée au plus tard le 2 décembre 2019.

La nouvelle mouture autorise les autorités compétentes à procéder comme aujourd'hui jusqu'à la fin de 2023, la durée de ces ultimes marchés de services publics étant plafonnée à dix ans. L'obligation effective d'une mise en concurrence est donc potentiellement repoussée au 3 décembre 2033... sous réserve de ce qui a été indiqué sur les possibilités d'attribuer directement, par la suite, des contrats de service public assortis de critères qualitatifs.

II – Le volet « technique » doit réduire les prix de revient

Faire disparaître des dépenses inutiles : telle est l'ambition économique du premier volet. La Commission européenne souhaite substituer aux barrières administratives et techniques existantes une approche commune de sécurité, source d'économies d'échelle pour les entreprises ferroviaires, libérées par là-même de toute discrimination déguisée.

À cette fin, ce premier volet attribue à l'Agence ferroviaire européenne une large compétence d'homologation du matériel (A), complétée par un pouvoir normatif substantiel (B), auquel s'ajoute l'uniformisation du matériel de sécurité déployé sur le réseau (C).

A. L'Agence ferroviaire européenne (AFE) aura une compétence d'homologation générale, sans être exclusive

Le texte initial tendait à transférer à l'Agence ferroviaire européenne la totalité des homologations, afin d'éviter aux industriels d'être confrontés à de multiples procédures de certification et d'autorisation.

Peut-être pour préserver quelques activités sur leur sol, de nombreux États membres ont fait valoir que l'avantage procuré par la compétence exclusive de l'AFE était inexistant pour une demande visant un seul marché national.

L'Agence européenne sera toutefois l'autorité habituelle d'homologation, puisque Conseil et Parlement ont mis en place un dispositif dual d'homologation : les véhicules et les équipements destinés à circuler dans plus d'un État membre seront homologués par l'Agence ferroviaire européenne. Celle-ci délivrera les certificats de sécurité destinés aux entreprises ferroviaires.

Seule échappera donc à la compétence de l'AFE l'homologation du matériel destiné à des activités purement nationales.

D'après la Commission européenne, remplacer les guichets nationaux par un guichet unique réduira de 20 % le coût et le délai d'accès au marché pour le matériel roulant à l'horizon 2025.

B. L'Agence européenne sera de facto investie d'un important pouvoir normatif

Formellement, la Commission européenne adoptera des actes délégués rendant effectives les recommandations techniques formulées par l'Agence ferroviaire européenne dans trois grands domaines déterminants pour la sécurité des transports ferroviaires : les objectifs de sécurité communs (OSC), les méthodes communes de sécurité (MCS) et les spécifications techniques d'interopérabilité (STI).

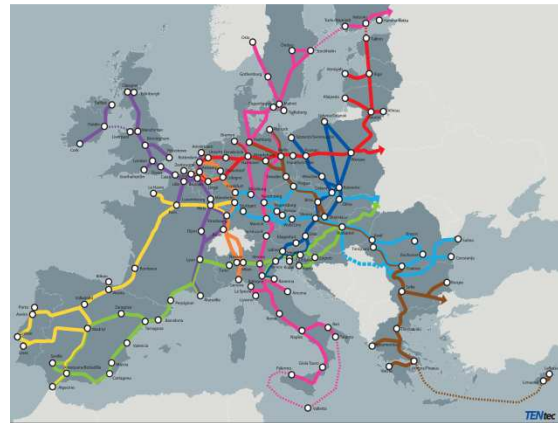
Cette normalisation technique s'imposera aux agences nationales lorsqu'elles examineront les demandes d'homologation du matériel destiné au seul marché national par référence aux OSC et MSC.

En revanche, l'interopérabilité s'applique aux réseaux ferrés, qui devront satisfaire à des normes techniques suffisamment homogènes pour que le matériel homologué puisse les emprunter sans danger. La Commission européenne a dénombré quelque 11 000 normes nationales en vigueur en sus des spécifications européennes, ou instituant des dérogations plus ou moins importantes. Ces exceptions devraient donc disparaître... ou être généralisées afin de perdre leur caractère ponctuellement dérogatoire. L'application de mêmes STI permettra donc la circulation du matériel sur l'ensemble du réseau, en principe à compter du début 2020 au plus tard.

Encore faut-il que ce soit aussi au moindre coût : tel est l'objet des dispositions applicables à la standardisation des équipements de sécurité déployés.

C. L'homogénéisation des équipements de sécurité déployés sur le réseau complète le dispositif

Bien que les lignes purement nationales ne soient pas toujours équipées d'un seul type de matériel de sécurité, le quatrième paquet ferroviaire concentre son attention sur les liaisons faisant partie des 9 corridors prioritaires du réseau transeuropéen de transports (RTE-T).



Les 9 corridors prioritaires du RTE-T

Ces lignes devront être équipées du « système européen gérant le trafic ferroviaire » (désigné par son sigle anglais ERTMS). Associant du matériel en cabine et des équipements disposés le long des rails, l'ERTMS doit permettre des économies substantielles, réduire les risques de panne et renforcer la sécurité en substituant un dispositif unique à ceux en place aujourd'hui : le Thalys reliant Paris à Bruxelles utilise sept systèmes différents de signalisation !

À terme, 56 000 km devraient être équipés à l'horizon 2030, contre 5 800 en 2012.