



Une conception européenne des Services d'Intérêt Général A European conception of Services of General Interest

www.celsig.org

4^{ème} paquet ferroviaire : premières remarques

La Commission européenne a publié le 30 janvier 2013, ses propositions sur le « quatrième paquet ferroviaire », avec pour objectif de parachever la libéralisation totale des services de chemin de fer engagée en 1991. Elle justifie sa proposition par : « le manque d'efficacité et de qualité de certains services ferroviaires [qui] s'explique principalement par la faiblesse de la concurrence, par des distorsions de marché qui subsistent et par des structures insatisfaisantes. Le quatrième paquet ferroviaire, dont l'approche est globale, aborde des éléments tels que la longueur et le coût élevé des procédures, les entraves à l'accès pour les nouveaux arrivants et la différence des règles d'accès au marché selon les Etats membres ».

Ce paquet comprend : ♦ une communication « Quatrième paquet ferroviaire-Achever l'espace ferroviaire unique européen pour stimuler la compétitivité et la croissance européenne », ♦ un rapport sur les progrès réalisés dans la voie de l'interopérabilité du système ferroviaire, ♦ un rapport sur le profil et les tâches des autres personnels de bord des trains, ♦ un rapport sur la mise en œuvre des dispositions de la directive 2007/58/CE portant sur l'ouverture du marché des transports ferroviaire international de voyageurs, ♦ un document de travail relatif à l'analyse de l'impact de la révision du règlement instituant l'Agence ferroviaire européenne.

Et cinq projets de texte législatif visant à modifier les textes suivants : La directive 2012/34/CE du 21 novembre 2012 établissant un espace unique européen (refonte) ; le règlement (CE) 1370/2004 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route ; le règlement (CE) 881/2004 du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne ; la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires ; la directive 2008/CE du 17 juin 2008 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire de la Communauté ; et à abroger le règlement (CEE) n° 1192 du 29 juin 1969 relatif aux règles communes pour normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer. Les propositions législatives ont pour objet :

1. Une séparation des structures ferroviaires. Dès l'application prévue en 2017, la constitution de holdings regroupant l'ensemble du système ferroviaire sera interdite. Les holdings existants seront tolérées sous quatre conditions, des organes décisionnels distincts, des flux financiers réellement séparés, des systèmes informatiques indépendants ; le transfert du personnel entre sociétés sera assorti d'une période d'attente de 3 ans pour les membres des directions et l'encadrement supérieur et à des conditions de confidentialité pour les autres.
2. La révision du système de gouvernance. Le rôle des gestionnaires des infrastructures (GI) est renforcé. Ils auront à titre exclusif toutes les fonctions centrales d'un réseau ferroviaire, développement, exploitation (gestion de trafic), entretien. Ils devront coopérer en constituant un réseau européen des gestionnaires de l'infrastructure pour les questions transfrontalières.
3. L'ouverture de tous les services ferroviaires à toute entreprise de chemin de fer : « il est accordé aux entreprises ferroviaires, dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, le droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire dans tous les Etats membres aux fins de l'exploitation de tout type de services de transport ferroviaire de voyageurs. Les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre en charge des voyageurs dans toute gare et de les déposer dans une autre ; ce droit est toutefois limité s'il remet en cause l'équilibre économique d'un ou de plusieurs contrats de service public.
4. Les Etats membres peuvent exiger des entreprises ferroviaires la mise en place d'une billetterie intégrée.

Fourth railway package: first observations

On the 30th of January 2013, the European Commission published, its proposals on the “fourth railway package”, with the aim of completing the process of full liberalization of rail services which began in 1991. It justifies its proposal by evoking: “low efficiency and low quality of some rail services [which] are mainly the result of low competition, persisting market distortions and suboptimal structures. The Fourth Railway Package, which adopts a holistic approach, addresses such factors as the long and costly procedures, access barriers for new entrants and different market access rules to the market depending on the Member State where one is”.

This package includes: ♦ a communication entitled “The fourth railway package – Completing the single European railway area to foster European competitiveness and growth” ♦ a report on the progress made towards achieving the interoperability of the rail system; ♦ a Report on the profile and tasks of other train crew members ♦ a Report on the implementation of the provisions of Directive 2007/58/EC on the opening of the market of international rail passenger transport, ♦ a Working Document on the impact assessment related to the revision of the regulation establishing the European Railway Agency.

It also includes five legislation drafts to amend the following texts: Directive 2012/34/EU of 21 November 2012 establishing a Single European Railway Area (Recast); Regulation (EC) No 1370/2007 of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road; Regulation (EC) No 881/2004 of 29 April 2004 establishing a European Railway Agency; Directive 2004/49/EC of 29 April 2004 regarding safety on the Community's railways; Directive 2008/EC of 17 June 2008 on the interoperability of the rail system within the Community and, to repeal Regulation (EEC) 1192/69 on common rules for the normalisation of the accounts of railway undertakings.. The legislative proposals aim to achieve the following:

1. A Separation of railway structures. Upon its application, scheduled for 2017, the setting up of holding companies comprising the entire rail system will be prohibited. Existing holdings will be tolerated under four conditions, distinct decision-making bodies, financial flows which are effectively separate, independent computer systems and, the transfer of staff between companies be subject to a delay period of 3 years for members of the management and senior management and to conditions of confidentiality for others.
2. The review of the system of governance. The role of infrastructure managers (IM) is reinforced. They will exclusively hold all central functions of a rail network, development, operation (traffic management) and maintenance. They will have to work together by forming a European network of infrastructure managers for cross border issues.
3. The opening of all rail services to all railway companies “Railway undertakings shall be granted, under equitable, nondiscriminatory and transparent conditions, the right of access to railway infrastructure in all Member States for the purpose of operating all types of rail passenger services. Railway undertakings shall have the right to pick up passengers at any station and drop them at other station”; however, this right may be limited if it affects the economic equilibrium of one or more public service contracts.
4. Member States may require railway undertakings to implement an integrated ticketing system.

5. La mise en concurrence des contrats de service public, sauf pour les petits contrats (modification du règlement (CE) n°1370/2007). Conformément au règlement de 2007, les contrats de service public sont obligatoires, leur durée est limitée à 15 ans. Mais la révision organise la segmentation des contrats : « pour le transport public de voyageur par chemin de fer : le volume annuel d'un contrat de service public en termes de train-km ne dépasse pas 10 millions de trains-km ou un tiers du volume total du transport public national de voyageurs par chemin de fer géré par contrat de service public, la valeur la plus élevée des deux étant retenue ». Pour stimuler la concurrence entre entreprises ferroviaires, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer à des entreprises ferroviaires différentes les contrats de transport public de voyageurs couvrant les différentes parties d'un même réseau ; de limiter le nombre de contrats pouvant être attribués à une même entreprise.

L'attribution des contrats se fait obligatoirement par appel d'offres, sauf pour de « petits services publics » ; sauf si la législation nationale l'interdit, les autorités compétentes peuvent attribuer directement des contrats de service public dont la valeur moyenne annuelle est estimée à moins de 1 million € ou moins de 5 millions € dans des contrats incluant des prestations de chemin de fer, ou qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 300 000 km de services publics de transport de voyageurs ou moins de 150 000 km dans le cas d'un contrat de service public incluant des prestations de transport public par chemin de fer. Lorsque qu'un contrat de service public est attribué directement à une petite ou moyenne entreprise de vingt-trois véhicules routiers maximum, les plafonds peuvent être annuellement de 2 millions € ou 600 000 km.

6. Concernant le matériel roulant, les Etats membres doivent (dans la conformité des règles sur les aides d'Etat) « assurer aux opérateurs qui souhaitent fournir des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer dans le cadre d'un contrat de service public un accès effectif et non discriminatoire à du matériel roulant adapté au transport public de voyageurs par chemin de fer ». Lorsqu'il n'existe pas de marché pour ce matériel, « les Etats membres veillent à ce que le risque lié à la valeur résiduelle du matériel roulant soit supporté par l'autorité compétente, en conformité avec les règles relatives aux aides d'Etat ». Pour cela, les autorités compétentes peuvent acquérir elles-mêmes le matériel, fournir une garantie pour le financement du matériel roulant utilisé, s'engager dans le contrat de service public à reprendre le matériel roulant au prix du marché à la fin dudit contrat.

7. A compter du 3 décembre 2019, l'attribution des contrats de service public doit être conforme aux nouvelles dispositions. Les contrats de service public de chemin de fer attribués directement entre le 1er janvier 2013 et le 2 décembre 2019 peuvent se poursuivre jusqu'à leur date d'expiration, mais dans tous les cas ils ne peuvent pas se poursuivre après le 31 décembre 2022.

8. L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer est réorganisée et renforcée : ses nouvelles tâches sont, notamment, la délivrance des certificats de sécurité et des autorisations de mise sur le marché des types de véhicule, l'autorisation de mise en service des sous-système de contrôle-commande et signalisation au sol, la supervision et le contrôle des règles et des autorités nationales et organismes notifiés. Il s'agit notamment de favoriser le déploiement du système ERTMS.

Ce paquet forme un tout, qui modifie en profondeur l'organisation ferroviaire européenne. Le gestionnaire d'infrastructure gère l'ensemble de l'infrastructure et attribuera les sillons. L'Agence européenne contrôlera les agences nationales et attribuera les autorisations de circuler pour les matériels roulants. Surtout, la Commission veut imposer des appels d'offre pour toute attribution de contrat de service public, modifiant le règlement de 2007 issu d'un long processus législatif et d'un accord Parlement-Conseil que la Commission avait dû accepter. La Commission imagine-t-elle un changement d'entreprise tous les quinze ans pour des réseaux aussi complexes que ceux des banlieues des grandes agglomérations ; la qualité et la sécurité des services, les conditions de travail des personnels risquent d'en souffrir. Une approche moins dogmatique au regard de la concurrence et prenant en compte les éléments nouveaux du traité de Lisbonne en matière de services d'intérêt général est nécessaire.

5. Competition for public service contracts, excluding small contracts (amending Regulation (EC) No 1370/2007). In line with the 2007 regulation, public service contracts are obligatory and their duration is limited to 15 years. However, the amendment envisages the segmentation of contracts: "for public passenger transport by rail: the maximum annual volume of a public service contract in terms of train-km shall be the higher value of either 10 million train-km or one third of the total national public rail passenger transport volume under public service contract". In order to stimulate competition between railway undertakings, competent authorities may decide to award, to different railway undertakings, contracts for public passenger transport covering different parts of a network; to limit the number of contracts that could be awarded to the same undertaking.

The awarding of contract is through a mandatory competitive bidding process, except for "small public services"; unless prohibited by national legislation, competent authorities may directly award public service contracts whose annual value is estimated to average less than € 1 million or less than € 5 million in contracts including railway services, or those contracts which concern the annual provision of less than 300 000 km of public service passengers transport or less than 150 000 km in the case of a public service contract including public transport services by rail. When a public service contract are directly awarded to a small or medium business owning a maximum of twenty-three road vehicles, the annual ceilings could be fixed at € 2 million or 600,000 km.

6. As regards the rolling stock, Member States must (in accordance with the rules on State Aid) "ensure effective and non-discriminatory access to rail rolling stock suitable for public passenger transport, for operators wishing to provide such public passenger services by rail, within the framework of a public service contract". When there is no market for such material, "Member States shall ensure that the residual value risk of the rolling stock is borne by the competent authority in compliance with State aid rules". To this end, the competent authorities may themselves acquire the equipment, provide a guarantee for the financing of the rolling stock used and commit themselves in the public service contract to recuperate the rolling stock at market prices at the end of the contract.

7. As from December 3, 2019, the granting of public service contracts must comply with the new provisions. Railway public service contracts awarded directly between January 1 2013 and December 2, 2019 may continue until their expiration date, but in any case they cannot continue after 31 December 2022.

8. The European Railway Agency is reorganized and strengthened: its new tasks, include the issue of safety certificates and authorizations for the placing on the market of different types of vehicles, the authorization for the setting up of subsystems for control and command and on-ground signaling, supervision and monitoring of rules, national authorities and notified bodies. These implies, in particular, promoting the deployment of the ERTMS system.

This package forms a coherent whole, which changes fundamentally the European railway organization. The Infrastructure Manager will manage the entire infrastructure and allocate slots. The European Agency will monitor the national agencies and issue clearances for the movement of the rolling stock. Above all, the Commission seeks to impose calls for tender for any awarding of public service contracts, amending Regulation 2007 established after a long legislative process and the Parliament-Council agreement that the Commission had to accept. Does the Commission imagine that it would possible to change a company every fifteen years for systems as complex as those in the suburbs of large cities; the quality and safety of services and staff working conditions may suffer. A less dogmatic view of competition and the taking into account the new elements of the Lisbon Treaty in the field of services of general interest is necessary.