



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

***Note de la Chambre des salariés
concernant la communication de la Commission
européenne relative au « quatrième paquet ferroviaire –
achever l'espace ferroviaire unique européen pour
stimuler la compétitivité et la croissance européennes »
COM (2013) 25 du 30 janvier 2013***

Luxembourg, le 19 mars 2013

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 48 86 16-1 F. +352 48 06 14
csl@csl.lu www.csl.lu

***Communication de la Commission européenne relative
au « quatrième paquet ferroviaire – achever l’espace
ferroviaire unique européen pour stimuler la
compétitivité et la croissance européennes »***

COM (2013) 25 du 30 janvier 2013

La libéralisation du rail commençait en 1991 avec la directive 91/440 sur le développement des chemins de fer communautaires séparant l’infrastructure et les services de transport. Le fret ferroviaire a été ouvert à la concurrence par les deux premiers paquets ferroviaires d’abord pour le réseau transeuropéen (2001) puis pour tous les nouveaux entrants sur les réseaux européens et transeuropéens (2004 et 2007). Désormais la concurrence existe réellement pour le transport de marchandises aussi bien sur le plan international que sur le plan national. En ce qui concerne le transport des voyageurs est lancé en 2007 un nouveau paquet ferroviaire pour les services ferroviaires internationaux de voyageurs. Lors de la refonte du premier paquet ferroviaire en 2012 sont annoncées par la Commission « des mesures législatives relatives à l’ouverture du marché intérieur du transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en place des conditions nécessaires pour garantir un accès non discriminatoire à l’infrastructure en s’appuyant sur l’obligation existante de séparation entre la gestion de l’infrastructure et l’activité de transport ».

Nouvelle étape : le 4^e paquet ferroviaire et la libéralisation du transport national de voyageurs

La Commission européenne a présenté, le 30 janvier dernier, le 4^e paquet ferroviaire, composé de six propositions législatives.

Ce paquet de mesures propose, en premier lieu, un nouveau modèle de gouvernance ferroviaire afin d’améliorer la gestion des infrastructures ferroviaires, de renforcer l’indépendance des gestionnaires d’infrastructures et d’éviter les distorsions de concurrence. Ainsi, le principe de la séparation institutionnelle entre les gestionnaires d’infrastructures et les entreprises ferroviaires, sans relation de propriété entre les deux types d’entité, deviendra la règle applicable par défaut dès l’entrée en vigueur du nouveau paquet ferroviaire. Sont introduites des règles strictes concernant la séparation totale des activités de gestion des infrastructures et d’exploitation commerciale des lignes. L’ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer devra être effective à partir de 2019, grâce à la mise en concurrence obligatoire des entreprises en vue de l’attribution de contrats de service public de transport ferroviaire et à la mise en place d’une autorisation générale d’accès aux infrastructures en vue de l’exploitation de services nationaux de transport de voyageurs. Enfin, l’Agence ferroviaire européenne disposera de nouvelles compétences en matière d’autorisation de véhicules et de certification relatives à la sécurité des entreprises ferroviaires et verra sa mission de supervision des règles nationales et de surveillance des autorités nationales de sécurité renforcée.

L'argumentaire des syndicats....

La section des chemins de fer de l'ETF, dont font partie les syndicats du secteur ferroviaire luxembourgeois, s'oppose vivement à ces nouvelles propositions législatives communautaires. Pour elle, le transport ferroviaire de personnes est un service public qui devra rester sous le contrôle de la puissance publique afin d'offrir une garantie en termes de qualité, de sécurité et de qualification ». De bons services publics sont associés à un objectif social assurant la qualité et la sécurité tant pour le personnel que pour les usagers.

Les syndicats appartenant à l'ETF s'opposent surtout à la nouvelle étape de la libéralisation concernant le transport national de voyageurs et partant aux changements envisagés au niveau de la réglementation relative aux contrats de service public prévoyant que toute attribution directe devra obligatoirement céder à l'avenir la place à une mise en concurrence et devra suivre les règles des appels d'offres. Au vu des expériences acquises dans certains Etats membres, les syndicats dénoncent les risques de faillite associés à une telle démarche (exemple britannique) sans parler des préoccupations relatives aux conséquences sociales de l'ouverture du marché et l'association des appels d'offres à des craintes d'implications de dumping social.

L'ouverture complète à la concurrence encourage également la réduction de l'intérêt des nouveaux opérateurs pour des lignes moins rentables ce qui engendre la nécessaire compensation par le budget public afin de préserver dans l'intérêt du voyageur les offres du service sur ces lignes.

De l'avis des syndicats, c'est encore la sécurité du système ferroviaire qui risque de rester le perdant final : en effet, la libéralisation continue et la pression liée aux épargnes budgétaires auront des effets directs sur tous les domaines liés à la sécurité comme notamment la réduction des intervalles et nombres de maintenance, des contrôles techniques, de la durée voire du contenu de la formation du personnel, du nombre des effectifs disponibles en termes de personnel.

...auquel se joint la Chambre des salariés

A titre liminaire, la Chambre des salariés dénonce la transgression flagrante et itérative par la Commission européenne de ses compétences au regard du principe de subsidiarité. En effet, la Commission s'arroge à travers les présentes propositions de textes relatives au 4^e paquet ferroviaire de nouveau le droit de s'ingérer de manière démesurée et injustifiée dans l'organisation et le fonctionnement du système ferroviaire des Etats membres.

La Chambre des salariés déplore les effets négatifs engendrés par la politique systématique de libéralisation défendue par la Commission européenne.

Notre Chambre salariale constate qu'aucune évaluation des effets de la libéralisation et plus particulièrement des effets sociaux n'a été effectuée.

Il convient d'arriver à la conclusion que la libéralisation engagée n'a pas atteint les objectifs escomptés :

Les objectifs d'amélioration de l'offre de service et de renaissance du rail n'ont pas été réalisés.

La politique menée a conduit à une réduction des effectifs.

Le résultat en est que la situation dans le secteur ferroviaire s'est davantage "dégradée" tant en termes de conditions de travail, de sécurité de l'emploi que de sécurité ferroviaire.

Comme la libéralisation préconisée par le droit communautaire a emporté un morcellement flagrant et progressif, et notamment organique, du secteur ferroviaire, notre Chambre professionnelle dénonce, surtout dans le contexte d'un petit pays comme le Luxembourg, les effets potentiellement contreproductifs consistant dans le risque non négligeable de générer -outre une multiplication démesurée d'acteurs et d'institutions- une possible expansion incontrôlable des externalisations,

s'opérant au détriment de la main d'œuvre et notamment des conditions sociales, de la qualité des services, ce qui va en fin de compte aux dépens de la sécurité dans le secteur.

La CSL se prononce ainsi de manière générale contre l'affaiblissement conséquent des entreprises ferroviaires « historiques » par leur déstructuration et s'oppose plus particulièrement à l'ouverture du marché ferroviaire, accompagnée du risque d'outsourcing avec toutes sortes de conséquences sociales qui y sont attachées.

La responsabilité publique dans la politique des transports ferroviaires

De l'avis de la CSL le transport ferroviaire devra rester une politique à prédominance publique, basée sur des principes communs tels que : universalité et égalité d'accès, continuité, sécurité, adaptabilité, qualité, efficacité, accessibilité tarifaire, transparence, protection des groupes sociaux défavorisés, protection des usagers, des consommateurs et de l'environnement, participation des citoyens.

Il y a lieu de mettre davantage la priorité sur les préoccupations du développement durable en termes d'infrastructures en vue de maintenir le niveau des offres du transport en commun, axée principalement sur la qualité des services offerts et rendus.

La libéralisation du secteur du transport national de voyageurs et partant l'ouverture totale du marché ferroviaire aux règles de jeu de la libre concurrence risque d'avoir pour effet de remplacer des monopoles uniques et publics par un vaste groupe de quasi-monopoles privés.

De même, l'interopérabilité des systèmes ferroviaires en Europe pourrait être plus facile à réaliser par la coopération entre entreprises ferroviaires au lieu de risquer d'être soumise à des actes de concurrence déloyale.

La CSL note que la Chambre des députés partage également cette opinion et espère que le parlement luxembourgeois poursuit dans cette direction en mettant un frein à l'ultralibéralisme de la Commission européenne. Dans son avis motivé sur la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire on peut en effet lire : *« La promotion et le développement de services de transport en nombre suffisant, sûrs et de qualité incombent de l'avis de la Chambre aux Etats-membres. Dans cet ordre d'idées les autorités nationales fixent les objectifs en matière de mobilité et d'aménagement du territoire qui visent notamment une amélioration de la qualité de vie des résidents et des usagers transfrontaliers, le développement économique du pays et finalement la protection de l'environnement. Ces objectifs impliquent la mobilisation de moyens financiers et la mise en place d'un cadre cohérent pour le développement du service public de transport de voyageurs par chemins de fer et par route au niveau national. Dans ce même ordre d'idées, les autorités nationales définissent l'offre des services qui comprennent notamment les relations ferroviaires et routières à desservir, les circulations et les arrêts, les fréquences, la tarification, l'accueil, l'information et la qualité de service tout court. »*

Les obligations de service public

En ce qui concerne les contrats de service public, la réglementation actuelle (règlement 2007/1370/CE) garantit la liberté de choix quant à la façon d'organiser les services publics au niveau national, régional et local. Les autorités compétentes sont libres de décider si elles accordent directement les contrats de service publics ou si elles préfèrent opter pour la procédure des appels d'offres.

Par sa nouvelle proposition, la Commission européenne s'immisce à nouveau dans les compétences des Etats membres en matière d'organisation du transport ferroviaire et impose la libéralisation et la concurrence en éliminant cette liberté de choix, ancrée dans le Traité et notamment à l'article 14 et dans le protocole n°26 qui stipule :

Article 1 du Protocole n° 26 :

« Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- *Le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs*
- *La diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes*
- *Un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs.*

La CSL rejette la proposition de la Commission qui vise à s'ingérer davantage dans les compétences des Etats membres par l'élimination du principe de la « liberté de choix » en matière d'organisation du transport ferroviaire de voyageurs.

Se pose par ailleurs la question des conséquences sur les contrats de délégation de service et plus particulièrement celle des répercussions sur les autres opérateurs publics AVL, TICE, Bus-CFL et RGTR.

La CSL s'oppose encore à l'encouragement du dumping social dans le secteur ferroviaire via le processus d'appel d'offres basés sur l'octroi des marchés au moins disant. Il importe d'éviter que les soumissionnaires n'économisent principalement sur les coûts du personnel ou se profilent aux dépens des normes de qualité ou de la sécurité ferroviaire.

Le revers de la médaille en cas d'ouverture à la concurrence : impact sur l'offre et la qualité des services, sur les prix et les budgets publics

Les promesses de l'ouverture du marché, à savoir le renforcement de l'efficacité, la baisse des coûts et l'amélioration de la qualité des services ne sont pas corroborés par la réalité. Au contraire, les effets néfastes de la libéralisation des services publics concernant notamment les services de transport ferroviaire risquent :

- Une concurrence aux dépens de la qualité, mettant par ailleurs en cause la fiabilité du service et où les perdants finaux sont les usagers et les salariés
- Dumping social à la place d'emplois de qualité
- Impact sur la sécurité alors que la priorité est la recherche du lucre en lieu et place des réinvestissements dans le renouvellement du matériel roulant
- L'émergence d'une emprise de multinationales privées sacrifiant les investissements sur l'autel du profit de leurs actionnaires
- L'implication du budget étatique au secours des secteurs et lignes moins rentables délaissés par le secteur privé ce qui engendre des dépenses publiques à charge du contribuable
- Fragmentation des services et instauration de nouvelles politiques des prix au détriment du niveau de prix abordable au bénéfice des usagers finaux.

Le Conseil économique et social luxembourgeois estime que dans les décisions à prendre, l'Etat doit se laisser guider par des considérations d'efficacité économique et prendre en compte des critères axés sur l'emploi, la sécurité du service et au-delà, en général, la qualité du service et la satisfaction des usagers, l'objectif ultime étant d'atteindre et d'accroître le bien-être économique et social.

Dans le domaine des transports, selon le CES, le rôle social de l'Etat est d'améliorer le cadre de vie des habitants du Luxembourg et de ceux qui s'y rendent pour travailler.

Dans une optique de développement durable, il s'agit de favoriser les moyens de transport qui sont respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix aux usagers et qui permettent d'effectuer le trajet souhaité dans un laps de temps optimal.

Le rendement financier d'un moyen de transport ne doit pas être la seule préoccupation, mais il convient d'analyser l'apport de l'infrastructure à l'économie en général et à la qualité de vie.

Le CES recommande de favoriser les moyens de transport en commun respectueux de l'environnement, qui offrent un bon rapport qualité/prix et un service optimal aux usagers, le tout dans une optique de développement durable.

Conséquences sociales de l'ouverture des marchés ferroviaires

La libre concurrence basée sur un processus d'appel d'offres générera une politique de réduction des effectifs et de recrutement à court terme ce qui risque d'augmenter l'insécurité et la précarité de l'emploi par le recours à des contrats atypiques (intérimaires, contrats à durée déterminée) à l'externalisation et à la sous-traitance.

L'émergence d'une main d'œuvre à deux vitesses dans le secteur ferroviaire est partant inévitable alors que les salariés des entreprises privées travaillent souvent à des conditions sociales moins favorables que les salariés engagés auprès des entreprises historiques nationales.

La limitation des coûts liés à la politique des ressources humaines sera inéluctablement associée à une réduction des investissements dans la formation, la santé et la sécurité au travail. S'y rajoutent des risques d'augmentation du non respect des règles régissant le temps de travail/de conduite/de repos et des conséquences psychosociales y rattachées en raison de l'intensité de la charge et des pressions de travail.

Est encore à craindre un phénomène de déqualification du personnel de bord (conducteurs, accompagnateurs de train) qui emporte la suppression de responsabilités opérationnelles, y compris celles liées à la sécurité, ce qui se répercute sur la qualité des services. Sera encore plus particulièrement mise en cause la sécurité des voyageurs du fait que ce personnel déqualifié dispose de moins de compétences pour assurer la sécurité des usagers en cas d'accidents, d'incidents ou de situations dangereuses.

Poursuite de la séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation

La Commission européenne veut imposer une séparation complète (indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle) entre les gestionnaires des infrastructures et les opérateurs ferroviaires.

De l'avis de la Chambre des salariés, un système de chemin de fer intégré est une garantie de sécurité et de qualité avec une responsabilité globale du système réseau/matériel roulant. Un système de séparation totale, en revanche, emporte la fragmentation du secteur par la création de nouvelles structures, ce qui emporte, outre le coût financier, aussi de nouveaux risques.

La Chambre des députés a soulevé dans son avis motivé relatif à la refonte du premier paquet ferroviaire que « *ces exigences sont disproportionnées face à la poursuite de l'objectif d'un accès non discriminatoire à ces installations de service et mettent en péril les structures et activités actuelles alors qu'elles répondent à un besoin et ont donné entière satisfaction dans un pays de petite taille qu'est le Luxembourg.*

Par ailleurs, elles ne sont pas compatibles avec le principe de subsidiarité, car la législation nationale prescrit déjà aujourd'hui aux termes d'un règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 qu'en leur qualité de gestionnaire d'infrastructure ferroviaire, « les CFL s'engagent à exercer ce rôle dans le respect de la réglementation européenne ainsi que des critères d'indépendance y prévalant, afin de garantir un accès équitable et non-discriminatoire à l'infrastructure ferroviaire et d'assurer

l'utilisation optimale de celle-ci. » L'Union ne devra en effet agir que si les objectifs ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres (critère de la nécessité) et s'ils peuvent être mieux réalisés par l'Union (critère de la valeur ajoutée ou efficacité comparée).

Nul besoin dès lors d'imposer cette indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle, exigence qui ne se retrouve même pas dans d'autres secteurs autrement plus libéralisés, à savoir celui de l'aviation, et qui mènerait d'ailleurs à une restriction de la liberté du commerce. Or, l'article 11 de la Constitution dispose en son paragraphe (6) que : « La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. » La Constitution garantit donc la liberté du commerce, sauf les restrictions établies par la loi. Ces restrictions étant l'exception, elles sont, d'après le tribunal administratif, d'interprétation stricte. »

Élargissement des compétences de l'Agence ferroviaire européenne

En ce qui concerne l'élargissement des compétences attribuées à l'Agence ferroviaire européenne en matière d'autorisation de véhicules et de certification relatives à la sécurité des entreprises ferroviaires, il convient de critiquer le renforcement de sa mission de supervision des règles nationales et de surveillance des autorités nationales de sécurité, alors que seules ces entités nationales sont concrètement en mesure d'apprécier et d'évaluer la sécurité ferroviaire sur leur territoire respectif. L'Agence ferroviaire européenne ne devra pas être dénaturée en organisme de régulation du secteur ferroviaire, elle devra par contre garder sa fonction primaire consacrée à la sécurité ferroviaire.

Conclusion

En conclusion, la CSL condamne les pressions incessantes de l'Union européenne pour libéraliser les services publics qui relèvent de la responsabilité nationale et demande l'arrêt du démantèlement des sociétés ferroviaires intégrées afin de sauvegarder un système ferroviaire intégré capable de répondre aux attentes de la collectivité.

Dans le cadre du contrôle a priori opéré par les parlements nationaux sur les actes législatifs européens, la CSL sollicite ainsi que la Chambre des députés analyse le détail des présents textes à la lumière du respect du principe de subsidiarité.

Luxembourg, le 19 mars 2013