

## **Le triple parrainage par l'Union européenne de la farce des wagons commandés trop larges par la SNCF**

\*

On apprenait le 20 mai 2014 que la RATP avait commandé de nouvelles rames de voitures pour le métro parisien. Ces rames étaient magnifiques et d'un modernisme éclatant, mais on avait découvert à réception qu'elles étaient un peu trop hautes et ne passaient pas dans les tunnels du réseau souterrain. Devant les lazzi et éclats de rire qui fusaient de partout, les responsables de la RATP avaient répliqué qu'il ne s'agissait pas d'une erreur et que toutes les voutes des boyaux du réseau allaient être surcreusées de façon à permettre le passage des nouveaux wagons en application d'un programme déjà décidé depuis longtemps et d'un coût prévisionnel de 50 millions d'euros.

Cette histoire est-elle véridique? Non, bien sûr, mais il suffit dans ce texte de changer quelques mots pour qu'elle le devienne. Remplacez RATP par SNCF et Réseau ferré de France (RFF), wagons trop hauts par wagons trop larges, métro par RER, creusement des voutes par rabotage des quais, et tout devient strictement exact.

Les recherches d'explications à un tel pataquès se multiplièrent. Le jour même, on souligna que si la SNCF était responsable du trafic, donc des véhicules, c'est "Réseau ferré de France" qui avait la charge des infrastructures, donc des quais, et que l'erreur provenait peut-être d'une mauvaise coordination entre la SNCF et Réseau ferré de France, la SNCF n'ayant pas pris la précaution d'interroger RFF sur les dimensions de tous les quais où ces rames nouvelles étaient appelées à circuler avant de passer commande des nouvelles rames.

Mais comme fils de cheminot, j'attendais que les journalistes prononcent un mot qui éclairerait le débat. Le jour même, je ne l'entendis pas une seule fois. Un ministre alla jusqu'à recommander que l'on passe la revue de tous les quais par observation aérienne pour identifier ceux qui étaient trop serrés! Ce n'est que le lendemain qu'un commentateur mieux informé prononça le mot qui me brûlait la langue: le mot "gabarit". La SNCF ne connaissait-elle donc plus le gabarit propre au réseau français? Invraisemblable. Mais il expliqua que si chaque pays avait son gabarit, il y avait aussi un gabarit européen auquel tous les pays européens devaient progressivement s'aligner, et que la SNCF avait peut-être appliqué le gabarit européen sur des lignes qui étaient encore calibrées selon le gabarit traditionnel français.

M. Pépy, Président de la SNCF, et M. Rapoport, président de RFF, ont remis le 26 mai le rap(o)port exigé par le Secrétaire d'Etat aux transports, M. Cuvillier, sur les causes de cette rocambolesque affaire. En résumé, d'après ce rapport, il y aurait eu à déplorer:

- manque de communication et de coordination entre SNCF et RFF;
- il n'y aurait pas chez RFF de registre complet et à jour de la largeur des quais, et plus généralement de l'ensemble de l'infrastructure. Excuse ahurissante invoquée à cette absence: "ce n'était pas obligatoire légalement". La gestion consiste-t-elle donc à ne faire que ce qui est obligatoire légalement? On n'est pas coupable de ce que les trains se cognent, puisque ce n'est pas obligatoire de l'éviter?

- mais les rames commandées seraient parfaitement conformes aux normes internationales de l'UIC (Union internationale des chemins de fer, association mondiale des professionnels du transport ferroviaire).

Conséquence: le raboutage des quais va coûter 50 millions d'euros et sera exécuté jusqu'en 2016. Mais, affirme-t-on, ce coût sera entièrement à la charge de RFF et n'aura pas d'incidence sur la facture des régions ni sur celle des usagers. RFF étant déjà lourdement endetté, ces dernières affirmations ne sont guère croyables, à moins que, pour ne pas charger les régions ni les usagers, on charge les contribuables...

Les remarques sur la séparation entre gestion du réseau et gestion du trafic, sur le "gabarit européen", sur les "normes internationales", me conduisirent à me demander si cette lamentable farce n'était pas due au moins en partie à des initiatives intempestives de la bureaucratie européenne, qui a ajouté ses initiatives à celles de l'UIC.

Trois concepts principaux guident les lignes directrices imposées aux chemins de fer par l'Union européenne, et on les retrouve sous-jacents dans la farce des wagons trop larges. Ces concepts ont été imposés aux systèmes ferroviaires par des directives distinctes et échelonnées dans le temps, mais elles ont finalement été rassemblées et refondues dans une directive unique et récente de 2012.<sup>1</sup>

### **1°) La séparation de la gestion du réseau et de la gestion du trafic**

C'est une "règle d'or" que l'Union européenne a progressivement imposée à tous les services publics pour lesquels la distinction du réseau et du trafic est possible. Elle l'a imposée pour le service public de la fourniture de gaz, pour celui de l'électricité, pour le téléphone. Elle s'efforce de l'introduire dans les services postaux. Les opérateurs traditionnels qui assuraient à la fois la gestion des infrastructures et la gestion du trafic peuvent parfois continuer à cumuler ces deux activités, mais la prestation des services est désormais soumise à la concurrence d'autres opérateurs. Les chemins de fer aussi ont été soumis à cette logique. En conséquence, le trafic restait de la responsabilité de la SNCF, mais désormais l'entretien et le développement des infrastructures étaient confiés à Réseau ferré de France. Et le trafic, d'abord des marchandises, puis des voyageurs, a été progressivement ouvert aux concurrents, français ou étrangers, qui désirent faire circuler leurs trains sur le réseau national.

C'est une directive de 1991<sup>2</sup> qui a introduit le principe de la séparation entre l'exploitation des services et la gestion de l'infrastructure. On trouve dans cette directive les dispositions suivantes:

*"Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour assurer, sur le plan de la comptabilité, la séparation des activités relatives à l'exploitation des services de transport de celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. L'aide versée à une de ces deux activités ne peut pas être transférée à l'autre.*

*Les comptes relatifs aux deux activités sont tenus de façon à refléter cette interdiction."*<sup>3</sup>

Quels furent les motifs de cette règle de séparation? Les considérants de la directive de 1991, comme ceux de la directive de 2012, restent très discrets à cet égard. Ils invoquent seulement et en termes identiques *"le développement futur et une exploitation efficace du système ferroviaire"*.<sup>4</sup> Mais ce n'est pas tout. Il y a probablement aussi une volonté d'atténuer la spécificité des services publics et de rapprocher leur gestion de celle des entreprises industrielles et commerciales ordinaires. Et même, à l'intérieur d'un grand service public, on veut sans doute idéalement que chaque direction, chaque service particulier, optimise sa

<sup>1</sup> Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JO n° L 343 du 14.12.2012, p. 32).

<sup>2</sup> Directive n° 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JO n° L 237 du 24.8.1991, p. 25).

<sup>3</sup> Article 6, § 1, de la directive précitée.

<sup>4</sup> 4° considérant de la directive de 1991, 6° considérant de la directive de 2012.

gestion propre et recherche sa rentabilité spécifique au sein de l'ensemble, se considérant comme en concurrence avec tous les autres services, notamment par une facturation mutuelle des prestations d'un service à l'autre. Nous verrons plus loin qu'il y a encore une autre motivation à la règle.

Lorsque Réseau Ferré de France a été créé, on a notamment insinué que la séparation résoudrait le problème du déficit chronique de la SNCF et de son endettement. Et en effet, l'endettement a été retiré des comptes de la SNCF, mais pour le mettre à la charge de RFF. Mais cela ne faisait que déplacer le problème, puisque la dette subsistait, quoique mise à la charge d'une structure distincte. De plus, ce pseudo remède n'a pas empêché l'endettement de réapparaître dans les comptes de la SNCF elle-même. A fin 2013, la dette de RFF s'élevait à 33,7 milliards d'euros, cependant que celle de la SNCF était de 7,4 milliards. A quoi il faut ajouter la partie de la dette ferroviaire supportée par une structure cache-misère, le SAAD,<sup>5</sup> créé pour dissimuler une partie de la dette, et cela pour un montant qui s'élevait à 8,2 milliards d'euros à la fin de 2006.

En réalité, la création de RFF résulte tout simplement de la mise en application docile du principe de séparation imposé par l'Union européenne. Le principe européen date de 1991. Réseau Ferré de France a été créé en 1997. Là est certainement le fin mot de l'affaire.

La part de responsabilité de cette séparation dans la farce des wagons trop larges a été soulignée par tous et a été reconnue, on l'a vu, dans le rapport de la SNCF et de RFF au Gouvernement. Mais cette séparation a suscité d'autres absurdités. Malgré la séparation, en effet, il existe des interférences multiples entre la gestion de RFF et celle de la SNCF, dont certaines ne sont guère raisonnables. Pour faire circuler ses trains sur le réseau ferroviaire, la SNCF paie à RFF une redevance liée à l'utilisation de l'infrastructure, ce qui, dans le système retenu, est logique. Ce qui l'est moins, c'est que, pour assurer l'entretien du réseau, RFF, qui n'a pas le personnel ni probablement les compétences techniques nécessaires, charge la SNCF de le faire par une sorte de contrat de sous-traitance évidemment rémunéré. Ainsi les redevances entre SNCF et RFF circulent (comme les trains...) dans les deux sens, chacune des deux organisations rendant des services rémunérés à l'autre.

Il est cependant juste de remarquer que les directives européennes n'imposent nullement la séparation des deux types d'activité sous la forme radicale de deux entités séparées. Elles n'exigent que leur séparation comptable. Cette atténuation de la règle de séparation est plus explicite dans la directive de 2012, qui traite de cette séparation dans un article intitulé "Séparation comptable", où l'on peut lire ce qui suit:

*"Les Etats membres veillent à ce que des comptes de profits et pertes et des bilans distincts soient tenus et publiés pour, d'une part, les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, les activités relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire."*<sup>6</sup>

Et on lit un peu plus loin:

*"Les Etats membres peuvent, en outre, prévoir que cette séparation suppose la mise en place de divisions distinctes au sein d'une même entreprise, ou que la gestion de l'infrastructure et des services de transport est assurée par des entités distinctes."*<sup>7</sup>

Bref, si la séparation comptable est obligatoire, la séparation organique des services est facultative et laissée au libre choix de l'Etat membre. Cette atténuation du principe pourrait cependant sauter dans un avenir proche, comme on le verra plus loin.

<sup>5</sup> Service Annexe d'Amortissement de la Dette.

<sup>6</sup> Article 6, § 1.

<sup>7</sup> Article 6, § 2.

Devant l'absurdité d'une dualité d'organismes qui, chargés du même secteur économique, se tournent pourtant plus ou moins le dos, on remarquera que, contrairement à ce qu'ont dit un peu vite certains médias, l'intention du Gouvernement n'est nullement de fusionner les deux entités, mais de les rapprocher et d'en assurer une meilleure coordination par la création d'un "chapeau" unique qui couvrirait leurs deux têtes. Visiblement le Gouvernement ne perd à aucun moment de vue ses obligations envers l'Union européenne! Il y aurait désormais trois établissements publics, donc trois personnes morales distinctes, l'une, "SNCF Réseau", en charge des infrastructures, une deuxième, "SNCF Mobilités" (bizarre appellation), chargée de l'exploitation du trafic, et la troisième, appelée simplement "SNCF", censée assurer une efficace coordination entre les deux autres.

Les médias ne nous expliquent jamais les motifs de la grève actuelle des cheminots. Ces motifs sont certes complexes et probablement abusifs dans une large mesure. Je note cependant que l'on trouve parmi eux la crainte qu'en fait de réunification, on assiste plutôt au passage de deux structures à trois, compliquant les rapports hiérarchiques au lieu de les simplifier, multipliant les sources d'incohérences dans le système. Les cheminots craignent aussi qu'en faisant subsister l'autonomie de la branche "trafic", on ménage la possibilité d'une privatisation de celle-ci, assortie de sa mise en concurrence avec d'autres entreprises ferroviaires françaises et étrangères, seul demeurant dans le secteur public l'EPIC Infrastructure dont le caractère de monopole ne peut être évité. Bref, pour une part, les cheminots expriment leur ras-le-bol des politiques européennes. Mais dans les sphères médiatiques ou officielles, personne n'évoque cet aspect des choses.

## **2°) L'interopérabilité**

L'Union européenne poursuit un autre grand but en matière ferroviaire. C'est l'interopérabilité des systèmes ferroviaires existant dans les différents Etats membres. C'est le traité de Maëstricht qui a introduit le concept de "*l'interopérabilité des réseaux nationaux*" dans les "*secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie*".<sup>8</sup> Pour les chemins de fer, il s'agit de faire en sorte qu'un train puisse circuler dans n'importe quel Etat membre, sans être arrêté par des incompatibilités techniques telles que différence dans l'écartement des rails, gabarits différents, etc.

Dans une première application, datant de 1996, le concept a été exploité uniquement pour les lignes transeuropéennes de chemins de fer à grande vitesse<sup>9</sup>. "Lignes transeuropéennes" veut dire lignes passant par plusieurs Etats membres. On comprend que toute liaison desservie par des TGV et traversant plusieurs Etats membres présente un profil technique cohérent et compatible sur la totalité du trajet avec les rames appelées à circuler dessus, et qu'il n'y ait pas changement de gabarit au passage de chaque frontière!

Puis le concept a été étendu en 2001 au système ferroviaire transeuropéen conventionnel,<sup>10</sup> c'est-à-dire autre qu'à grande vitesse. Là encore, s'agissant de liaisons transeuropéennes, par exemple le Simplon-orient-Express, on ne saurait contester la nécessité d'une cohérence technique de bout en bout.

---

<sup>8</sup> Article 129 B (CE)

<sup>9</sup> Directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse (JO n° L 235 du 17.9.1996, p. 6).

<sup>10</sup> Directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel (JO n° L 110 du 20.4.2001, p. 1).

Enfin une refonte opérant la réunion des deux secteurs, à grande vitesse et conventionnel, dans une même directive a été opérée en 2008.<sup>11</sup> Les deux directives précédentes ont été de ce fait abrogées. Or avec cette refonte, on ne parle plus de "système ferroviaire transeuropéen", mais tout simplement de "système ferroviaire". N'y aurait-il pas là une volonté d'étendre le concept? Et peut-être pour des motifs autres que purement techniques?

De fait la nouvelle directive prévoit que *"le champ d'application des spécifications techniques d'interopérabilité est étendu progressivement ... à tout le réseau ferroviaire..."*<sup>12</sup> Toutefois, les Etats membres peuvent exclure de l'emprise de la directive:

- les métros, tramways et autres systèmes ferroviaires légers;
- les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du réseau et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de passagers;
- les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises;
- les infrastructures et véhicules réservés à un usage strictement local ou touristique.

La liste de ces exceptions confirme bien qu'à part quelques decauvilles industriels et autres tortillards touristiques, tout le réseau ferroviaire national est appelé à entrer progressivement dans le processus de normalisation.

Et sur quels éléments porteront ces contraintes d'interopérabilité? Le système ferroviaire est divisé en *"sous-systèmes"*. Parmi les sous-systèmes ne figurent pas seulement les aspects matériels du système ferroviaire (voies, ouvrages d'art, quais et autres installations de gare, électrification, signalisation, équipements de sécurité), mais aussi les aspects immatériels (exploitation du trafic, entretien, qualifications professionnelles exigées, applications télématiques telles que systèmes de réservation des billets, gestion des bagages, triage des wagons de marchandises...).

Pour chacun de ces sous-systèmes, des *"exigences essentielles"* sont imposées. La liste des "exigences essentielles" fait apparaître une fois de plus que l'objet de la directive n'est pas seulement l'interopérabilité proprement dite, mais une normalisation beaucoup plus vaste. A côté de la *"compatibilité technique"*, dont on peut penser qu'elle conditionne en effet l'interopérabilité, que penser des objectifs de *"sécurité"*, de *"fiabilité"* des équipements fixes ou mobiles, de *"santé"* des personnes ayant accès au système ferroviaire, de *"protection de l'environnement"*, d' *"accessibilité"* des équipements aux personnes handicapées? Les sociétés de chemins de fer doivent certes veiller à la santé des voyageurs, mais en quoi une inégale protection de cette santé d'un pays à un autre empêcherait-elle aux trains du premier pays de circuler dans l'autre? Et le reste à l'avenant!

La liste des "exigences essentielles" se croisent avec celle des sous-systèmes. Autrement dit, pour chaque "exigence essentielle", la directive passe en revue successivement tous les sous-systèmes, donnant à cette exigence essentielle des modalités propres à ce sous-système. Par exemple, l'exigence de sécurité appliquée au sous-système "matériel roulant" aboutit notamment à imposer la norme suivante: *"les portes d'accès doivent être dotées d'un système de fermeture et d'ouverture qui garantisse la sécurité des passagers"*.

Chacune de ces normes doit aboutir à une ou plusieurs *"spécifications techniques d'interopérabilité"* (STI), que les Etats membres devront observer notamment en mettant concrètement en place des *"constituants d'interopérabilité"*, lesquels sont des composants

<sup>11</sup> 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 (refonte) (JO n° L 191 du 18.7.2008, p. 1).

<sup>12</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 4.

élémentaires, groupes de composants ou ensemble de matériels de nature à réaliser une "spécification technique d'interopérabilité". La définition des STI est une affaire si complexe qu'elle fait intervenir l'Agence ferroviaire européenne, créée en 2004,<sup>13</sup> sorte de satellite de la Commission (on dirait en droit administratif français "établissement public"). Les projets de STI "*sont élaborés par l'Agence sur mandat de la Commission*".<sup>14</sup> Les instances de la profession sont associées à cette préparation. La décision finale revient tantôt à la Commission, tantôt au Conseil, avec des pouvoirs notables conférés aussi au Parlement européen.

C'est donc à un véritable quadrillage du système ferroviaire que la directive aboutit, chaque case de ce quadrillage étant soumise à des contraintes spécifiques. Et l'on voit que les contraintes imposées au nom de "l'interopérabilité" dépassent de loin les nécessités découlant vraiment de celle-ci, tant en ce qui concerne les lignes ferroviaires que les domaines soumis à la directive. Il s'agit en fait d'un vaste assujettissement du secteur ferroviaire à la réglementation européenne. Rappelons qu'en vertu de l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les transports constituent une *compétence partagée* entre les Etats membres et l'Union. Et il serait intéressant de savoir de façon précise quel est le gabarit que la SNCF a retenu lors de ses commandes de rames de TER, au lieu du gabarit de fait qu'il eût fallu respecter pour que les wagons ne "raclent" pas les quais des gares à desservir. Ne serait-ce pas un gabarit européen imposé en tant que *spécification technique d'interopérabilité*? Avouons honnêtement que nous n'en savons rien.

### **3°) L'introduction de la concurrence dans le système ferroviaire**

En réalité, la volonté de soumettre le système ferroviaire au principe général de concurrence affleure dans presque toutes les initiatives de la Commission dans ce secteur d'activité.

Il y a d'abord eu l'introduction de la concurrence pour *le transport de marchandises*. Cette introduction a elle-même été graduelle. En 1991, elle n'était accordée qu'aux prestations de services de transports internationaux assurées par des groupements internationaux, et limités aux réseaux des Etats membres où étaient établies les entreprises constituant les groupements en cause. D'autre part, les entreprises ferroviaires effectuant des transports *combinés* internationaux de marchandises pouvaient accéder au réseau de n'importe quel Etat membre.<sup>15</sup> Puis on a défini en 2001 un *Réseau transeuropéen de fret ferroviaire*, constitué de grandes liaisons transnationales traversant les différents Etats membres, et sur ce Réseau transeuropéen, toutes les entreprises ferroviaires avaient désormais accès, mais toujours pour des transports internationaux.<sup>16</sup> Puis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, ce droit d'accès n'est plus limité au "Réseau transeuropéen." Il est étendu à "*l'ensemble du réseau*", mais toujours pour "*les services de fret internationaux*".<sup>17</sup> Enfin, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la concurrence était généralisée à tout le fret sur tout le réseau européen.

Il y a eu ensuite l'application du principe de concurrence aux *transports internationaux de voyageurs sur tout le réseau européen*, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.<sup>18</sup> Pour les petits Etats

<sup>13</sup> JO de l'UE n° L 164 du 30.4.2004, p. 1.

<sup>14</sup> Article 6, § 1, de la directive.

<sup>15</sup> Directive n° 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (JO des CE n° L 237 du 24.08.1991, p. 25). Article 10.

<sup>16</sup> Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2001, modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (JO des CE n° L 75 du 15.3.2001, p. 1).

<sup>17</sup> Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, modifiant la directive 91/440 du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires (JO de l'UE n° L 220 du 21.6.2004, p. 58).

<sup>18</sup> Directive 2007/58/CE du Parlement et du Conseil, du 23 octobre 2007, modifiant les directives 91/440/CE et 2001/14/CE (JO de l'UE n° L 315 du 3.12.2007, p. 44).

membres, dans lesquels les transports internationaux représentent plus de la moitié du trafic total, la date limite d'entrée en vigueur de la concurrence est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Une précision: un train international ainsi autorisé n'est pas tenu de ne prendre que des voyageurs effectuant un voyage lui-même international; il peut aussi prendre en charge des voyageurs montant dans le train et en descendant dans des gares situées dans un seul et même Etat membre.

Le dernier carré de transports ferroviaires non encore ouverts à la concurrence, ce sont les transports de voyageurs *internes à un Etat membre*. Mais nous ne perdons rien pour attendre. Le 30 janvier 2013, la Commission a publié une batterie de 7 textes, à savoir six propositions de directives et de règlements et une communication exposant la philosophie et le contenu des six propositions précitées. Il s'agit de ce que l'on a appelé "le Quatrième paquet ferroviaire", tous les textes antérieurs relatifs aux chemins de fer ayant été échelonnés en trois "paquets" législatifs successifs. Le quatrième "paquet" tend à une systématisation de l'application du principe de concurrence, et plus généralement à une normalisation de tous les aspects de l'activité ferroviaire. Ce quatrième paquet comprend notamment l'application du principe de concurrence à tous les transports de voyageurs dans tout le réseau européen et tant pour les transports internes à un Etat membre que pour les transports internationaux. Il semble bien qu'avec ce Quatrième paquet, la fièvre réglementaire de la Commission arriverait au terme de ses ambitions dans le secteur ferroviaire.

Ce quatrième paquet présente une approche très intégrée et globale du système ferroviaire, il couvre un grand nombre d'aspects qui ne se limitent pas à l'extension de l'application du principe de concurrence, encore que celui-ci soit sous-jacent à la plupart des dispositions. On ne procédera pas, dans le cadre de la présente note, à une analyse détaillée de ce contenu très complexe. On peut toutefois s'efforcer d'en identifier les principaux éléments.

En ce qui concerne le principe de concurrence proprement dit, on peut distinguer:

- la séparation des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises fournissant des services de transport. La philosophie de cette séparation est que, par nature, le réseau ne peut que rester un monopole, alors que les activités de transport qui utilisent ce réseau peuvent, elles, être soumises à un régime de concurrence. Quoique désireuse de généraliser au maximum la concurrence, la Commission "fait la part du feu" en admettant le monopole sur les infrastructures, mais se rattrape en introduisant la concurrence sur les activités de transport. Jusqu'à présent, la réglementation européenne n'imposait pas une séparation organique complète entre gestion du réseau et gestion des activités de transport, mais seulement, on l'a vu, une nette séparation comptable. Dans le Quatrième paquet, la Commission va plus loin et propose une séparation institutionnelle entre gestion de l'infrastructure et exercice des activités de transport. Cette volonté de la Commission ne doit pas être oubliée lorsque l'on essaie de comprendre la réforme de la SNCF décidée par le Gouvernement français. Celui-ci a dit qu'il voulait "rapprocher" réseau ferré de France et SNCF, mais n'a pas parlé de véritable fusion;
- la généralisation à tous les transports ferroviaires du libre accès au réseau et aux infrastructures pour toutes les entreprises prestataires de services de transport;
- mais le libre accès ne signifie pas organisation d'une concurrence non discriminatoire entre tous les soumissionnaires potentiels. En effet, comme le signale la Commission, les activités ferroviaires sont attribuées aux entreprises par des "*contrats de service public*" (CSP). Or une fraction très importante de ces contrats est attribuée sans appel d'offres permettant de garantir une réelle mise en concurrence non discriminatoire de toutes les entreprises désireuses de soumissionner. C'est pourquoi, le Quatrième paquet prévoit une obligation de mise en concurrence pour les CSP à partir de décembre 2019. Les attributions sans appel d'offres ne seront plus possibles qu'en dessous d'un seuil au-delà duquel l'appel d'offres sera obligatoire. Les contrats sans appel d'offres ne pourront se prolonger au-delà de la fin de 2022. La Commission se dit assurée que "*l'accès équitable au marché et la multiplication des*

*opérateurs généreront, à terme, ... un surcroît de trafic." Et elle ajoute: le transport ferroviaire de marchandises augmentera sa part de marché." Est-ce sûr? toujours est-il qu'en France, le fret ferroviaire n'a cessé de baisser, tant en volume (nombre de tonnes-kilomètres) qu'en part de marché, celle-ci passant de 18,4 % du trafic de marchandises de tous les modes de transport en 1991 à 13,9 % en 2001, 10,4 % en 2007 et 9,6 % en 2012;*

- la réalisation du marché unique pour la fourniture des matériels ferroviaires. Ne serait-ce pas en vertu de règles relatives à la passation des marchés de livraison de matériels ferroviaires que les fameuses rames trop larges de TER ont résulté de deux marchés passés l'un avec Alstom, entreprise française (jusqu'à quand?), et l'autre avec Bombardier, entreprise canadienne? Il ne le semble pas<sup>19</sup>. Sauf erreur, c'est donc la SNCF qui, pour des raisons d'économie qui lui sont propres, a préféré acheter canadien que français.

A tout cela s'ajoute une série de dispositions réglementaires qui, sans porter directement sur la concurrence, sont destinées à assurer une pratique non discriminatoire de la part des instances en charge du réseau (élimination des taxes discriminatoires sur l'usage des infrastructures telles que les gares, des taxes discriminatoires sur les billets, mise non restrictive des véhicules détenus par l'entreprise ferroviaire historique à la disposition des entreprises de transport), diffusion d'une information large et égale auprès des entreprises prestataires de services de transport, fragmentation géographique des CSP pour éviter que des monopoles régionaux soient rétablis par le biais de contrats exclusifs sur une zone géographique trop large.

Mais la réglementation envisagée dépasse les considérations reliées directement ou indirectement au principe de concurrence. Le Quatrième paquet contient des dispositions qui semblent plutôt constituer une réglementation générale du secteur ferroviaire, se rattachant non plus au libéralisme exacerbé de la Commission, mais à sa volonté d'annexer de plus en plus de domaines dans son erre de domination. On trouve des dispositions tendant à la sécurité des transports ferroviaires, à la santé des personnes utilisant les services ferroviaires ou travaillant à les faire fonctionner. La Commission ambitionne d'instaurer *"une plus grande cohérence des cadres juridiques nationaux"*. C'est ainsi que, déplorant des *"divergences marquées"* dans les procédures appliquées par les *"agences nationales de sécurité"*, et le fait que *"les règles nationales techniques et de sécurité cohabitent avec les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) de l'UE"*, il faut, dit-elle *"parvenir à un degré plus élevé d'harmonisation à l'échelle de l'UE"*. Les Etats membres devront *"élaborer des plans pour le transport public définissant des objectifs en matière de politique de transport public de voyageurs"*. Le Quatrième paquet *"définira des mesures d'incitation économique et des indicateurs de performance"*. Il s'agit par exemple de surmonter l'absence actuelle de *"mesure d'incitation en faveur de la coopération ... intermodale"*, c'est-à-dire des transports combinés rail-route. Il institue ainsi une *"surveillance réglementaire"*.<sup>20</sup> Bref, nous sommes en pleine "harmonisation", ou plutôt uniformisation réglementaire pour le secteur ferroviaire.

Mais on sent ici ou là poindre une autre ambition. Il s'agit de faire du chemin de fer quelque chose de plus européen et de moins national. Il y a d'abord l'accent mis sur les relations transnationales, qui constitue l'un des fondements du programme d'interopérabilité. Il y a dans ce registre les "corridors de fret ferroviaire". On écrit qu'il faut conférer aux gestionnaires de l'infrastructure *"une dimension véritablement européenne"*. Il faut *"mettre en place un réseau européen des gestionnaires de l'infrastructure pour promouvoir la*

---

<sup>19</sup> Il se pourrait qu'en vertu des accords conclus dans le cadre de l'OMC, un soumissionnaire originaire d'un pays tiers ne puisse être exclu d'un appel d'offres. Toutefois la directive 2004/17/CE sur la passation des marchés dans divers secteurs dont les transports permet de rejeter une offre de fourniture lorsque, dans la fourniture offerte, la part de produits originaires de pays tiers est trop importante.

<sup>20</sup> Tous ces passages entre guillemets sont tirés de la Communication de la Commission ... relative au "Quatrième paquet ferroviaire". Document COM(2013) 25 final du 30 janvier 2013.

*coopération transfrontalière". Les agences nationales de sécurité ayant, on l'a vu, une action dite "divergente", et "pour parvenir à un degré plus élevé d'harmonisation à l'échelle de l'UE", la Commission "propose de procéder à une révision du règlement instituant l'Agence ferroviaire européenne afin de transférer à celle-ci des compétences". Grâce à quoi, on facilitera le "déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire".<sup>19</sup>*

Bref, le Quatrième paquet tend d'une part à généraliser l'application du principe de concurrence et d'autre part à favoriser l'absorption des chemins de fer nationaux dans un vaste système européen. Remarquons que tout n'est pas forcément néfaste dans ces projets. En ce qui concerne la concurrence, nous savons bien qu'une économie qui ignorerait toute forme de concurrence serait condamnée à une grave inefficacité, comme l'économie soviétique en avait fait l'ample démonstration. Ce qui est grave, c'est le fait d'ériger le principe de concurrence comme unique vecteur de l'organisation économique et sociale, fût-ce au prix de la destruction des multiples solidarités stables au niveau de la famille, des communes et des collectivités nationales. Les services publics tels que les chemins de fer sont un outil remarquable de cohésion sociale, de service prioritaire du bien commun et, disons le mot, de fierté nationale. La concurrence telle que la conçoit la Commission, pulvérise tout cela. Quant à l'eupéanisation à marches forcées des chemins de fer, elle tourne le dos au principe de subsidiarité pourtant reconnu en théorie par les traités européens.

Mais le débat n'est pas clos. En effet, le 26 février 2014, la Commission publiait un communiqué rageur<sup>21</sup>, dénonçant la position que venait de prendre le jour même le Parlement européen sur le "Quatrième paquet". La prise de position du Parlement européen constituait *"une nouvelle démonstration de la ténacité des intérêts nationaux qui ont paru plus séduisants aux yeux des députés européens que les compromis équilibrés"* que les discussions antérieures pouvaient laisser espérer. Le Parlement européen a pourtant accepté ce jour-là l'extension de la concurrence aux transports internes de voyageurs, qui est une des dispositions clés du "Paquet". Mais voilà: le Parlement européen a reporté à 2023 les procédures d'appel d'offres pour les contrats de service public et leur a apporté *"de très importantes exceptions"*. De même, le Parlement européen aurait refusé de *"garantir l'indépendance effective du gestionnaire d'infrastructure et la transparence financière au sein des structures intégrées"*. Quant au Conseil (il s'agit d'une procédure de codécision), il n'a pas encore achevé de définir sa position. Gageons que lui aussi acceptera la généralisation du principe de concurrence.

27 juin 2014

Romain ROCHAS

Chef de division honoraire  
de la Cour des comptes européenne.

---

<sup>21</sup> Document IP/14/192.