

N° 7254¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire ;

et abrogeant

- 1. la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;**
- 2. la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ; et**
- 3. la loi du 3 août 2010 relative à la régulation du marché ferroviaire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(24.4.2018)

Par lettre du 9 février 2018, M François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures, a soumis le projet de loi portant transposition en droit luxembourgeois du 4e paquet ferroviaire à l'avis de la Chambre des salariés.

Le projet de loi porte transposition de la directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et de la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire et abrogeant

1. la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
2. la loi du 11 juin 1999 relative à l'accès à l'infrastructure ferroviaire et à son utilisation ; et
3. la loi du 3 août 2010 relative à la régulation du marché ferroviaire.

*

REMARQUES GENERALES**Libéralisation à tout prix au détriment des conditions sociales et de la sécurité**

1. La Chambre des salariés continue à déplorer les effets négatifs engendrés par la politique systématique de libéralisation du rail défendue au niveau européen.

2. Notre Chambre salariale constate surtout qu'aucune évaluation des effets de la libéralisation et plus particulièrement des effets sociaux n'a été effectuée. Or, au vu de l'évolution du cadre législatif et réglementaire applicable au secteur ferroviaire et des constats des effets de la libéralisation à ce jour, et ce dans tous ses aspects (économiques, environnementaux, y compris plus particulièrement les effets sociaux), il convient malheureusement d'arriver à la conclusion que la libéralisation engagée est loin d'avoir atteint les objectifs escomptés.

3. En effet, l'objectif principal de la libéralisation, qui était l'ouverture des marchés aux ambitions concurrentielles outre-frontière, n'est pas atteint. De même, il est déplorable que les objectifs d'amélioration de l'offre de service, de renaissance du rail ou encore de réduction du coût d'exploitation n'aient pas non plus été réalisés. Au contraire, la politique menée a conduit à une réduction des effectifs et partant à une dégradation tant en termes de conditions de travail, de sécurité ferroviaire que de sécurité du travail et de l'emploi.

4. La CSL dénonce tout particulièrement le déclin progressif du rail par rapport aux autres modes de transport, notamment routier. L'objectif annoncé par la Commission européenne d'aboutir à terme à une augmentation de la part modale du rail par rapport au transport routier est loin d'être atteint, le contraire s'étant produit, le transport routier ayant connu un essor remarquable, non seulement aux dépens des conditions de travail et d'emploi mais aussi aux frais des aspirations écologiques et environnementales.

5. Dans le même ordre d'idées, notre Chambre professionnelle met en garde d'attendre une réelle évaluation des effets de la libéralisation entamée dans le secteur du rail avant de ne légiférer dans d'autres domaines.

6. De manière générale, afin de combattre le dumping social, la CSL plaide pour l'amélioration et pour le contrôle efficace des conditions sociales dans le secteur des transports.

7. La CSL se prononce de manière générale contre la poursuite de l'affaiblissement conséquent des entreprises ferroviaires « historiques » par leur déstructuration et continue à s'opposer plus particulièrement à l'ouverture du marché ferroviaire aux petites et moyennes entreprises privées, accompagnée du risque d'outsourcing avec toutes sortes de conséquences sociales qui y sont attachées. La CSL conteste surtout les amputations successives des compétences nationales et notamment la remise en cause du pouvoir décisionnel au niveau des Etats membres. En effet, l'ingérence européenne conduit à un déni de toute marge de manoeuvre au niveau national, ce qui aboutit à terme à une remise en cause totale du service public dans le cadre du transport par rail.

8. Comme la libéralisation préconisée par le droit communautaire a emporté et continue à opérer 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 réellement contreproductifs consistant dans le risque imminent, voire même incontournable de générer – outre une multiplication démesurée d'acteurs et d'institutions et une augmentation constante de la charge administrative – 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.

9. Comme le présent paquet ferroviaire s'inscrit dans la logique générale des opérations d'ouverture totale du marché ferroviaire à la concurrence et que la plupart des dispositions comprises dans le présent texte sont d'ores et déjà mises en application, la CSL se doit de réitérer ses remarques transversales formulées à l'occasion des 4 paquets ferroviaires, qui sont et qui restent d'actualité :

La responsabilité publique dans la politique des transports ferroviaires

10. Le présent paquet ferroviaire constitue de l'avis de la Chambre des salariés une attaque contestable contre les entreprises ferroviaires historiques, dont la disparition programmée ne se justifie aucunement, alors que ce sont elles qui assurent le meilleur service, font preuve de performances acquises en termes de sécurité et de préservation des conditions sociales.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. La CSL note que la Chambre des députés a également partagé cette opinion a invité le parlement luxembourgeois de mettre un frein à l'ultralibéralisme de la Commission européenne. En effet, dans son avis motivé sur la refonte du 1^{er} paquet ferroviaire on pouvait 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.* »

**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**

16. 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 entraînent :

- 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.

17. Le Conseil économique et social luxembourgeois (CES) a estimé¹ 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.

18. 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.

19. 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.

¹ Conseil économique et social, avis CES du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, page 128.

20. 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.

21. 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

22. 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.

23. L'émergence d'une main d'oeuvre 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.

24. 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.

25. 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.

26. La Chambre des salariés déplore ainsi vivement que tout au long du processus de libéralisation du rail, et en particulier dans le cadre du présent paquet ferroviaire, les aspects sociaux restent malheureusement toujours en retrait.

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

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

28. Or, 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.

29. La Chambre des députés a également 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.*

30. 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'utilisa-*

tion 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).

31. 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.

*

REMARQUES PONCTUELLES

Ad article 6 premier paragraphe

La CSL est d'avis que la suppression de lignes devrait impliquer, à côté du gestionnaire de l'infrastructure, également la Société nationale des chemins de fer.

Ad article 6, dernier alinéa

La CSL estime que l'ouverture y prévue consistant dans la possibilité pour le ministre de s'assurer tous les autres concours nécessaires à la réalisation du programme d'investissement ferroviaire et des raccordements ferroviaires transfrontaliers empiète sur les compétences du gestionnaire des infrastructures qui devrait garder le monopole en la matière.

Ad article 7 point (2)

La durée minimale du contrat pour la mise en oeuvre des missions du gestionnaire de l'infrastructure devrait être non pas de 5 ans, mais plutôt de 15 ans.

Ad article 24 (2)

Notre Chambre professionnelle s'oppose à l'association d'autres parties via des accords de partenariat public-privé pour l'exercice des fonctions du gestionnaire de l'infrastructure.

Ad article 50 (et art 61)

La CSL est d'avis que les priorités énumérées à l'article 50 (et à l'article 61) devraient valoir en toutes circonstances et non pas seulement en cas de saturation d'une section de ligne du réseau.

Ad article 56

Concernant la répartition des capacités de l'infrastructure, notre Chambre préconise une durée minimale d'office de 15 ans pour le contrat de service public entre l'Etat et la Société nationale des chemins de fer.

Ad article 82

La notion de « *concurrence effective* », dont le régulateur est chargé du contrôle, ne saurait concerner le service public en tant que tel.

Ad 83 (8)

Concernant les demandes d'accès à l'installation de service et de fourniture de services, donner un pouvoir de décision au régulateur, qui peut prendre des mesures pour qu'une partie adéquate de la capacité soit dévolue à un candidat déterminé en cas de conflit entre différentes demandes, dépasse les missions de contrôle au sens stricte du terme à confier au régulateur.

Ad article 83 (13)

De même, la consultation des représentants des usagers des services ferroviaires de transport de fret et de voyageurs ne devrait pas figurer parmi les missions du régulateur.

Ad article 83 (15)

La CSL note encore les nouveaux moyens d'action du régulateur, habilité à effectuer ou à commander des audits et à requérir toutes sortes d'informations comptables, ce contrôle s'étendant dans les entreprises verticalement intégrées à toutes les entités juridiques.

Ad article 84 (1)

La CSL demande à voir préciser la notion de « *trajet alternatif* » couvert par un contrat de service public justifiant une limitation du droit d'accès. Le service public devra toujours primer.

32. En conclusion, la Chambre des salariés continue à condamner 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 afin de sauvegarder un système ferroviaire intégré capable de répondre aux attentes de la collectivité.

33. En tout état de cause, notre Chambre professionnelle revendique l'instauration d'un mécanisme de sauvegarde imposant le respect par les nouveaux entrants dans le secteur luxembourgeois du rail de l'ensemble des normes sociales faisant partie intégrante de l'acquis social du secteur, ce dans le but de préserver la main d'œuvre et le marché de l'emploi en cause.

34. Afin de parer aux effets négatifs, pour combler les lacunes et dans le but de redresser dans la mesure du possible certaines failles de la libéralisation engagée, la CSL estime indispensable de procéder – tel que le sollicitent depuis longtemps les mouvements syndicaux tant au niveau national qu'europpéen – à une analyse exhaustive de la mise en oeuvre des différentes étapes de la libéralisation entamée dans le but d'en évaluer en détail les conséquences et de redresser le cas échéant les erreurs commises.

*

Au regard des remarques et critiques itérativement émises au sujet de la libéralisation du rail et reprises dans le présent avis, la Chambre des salariés désapprouve le présent projet de loi transposant en droit national le 4e paquet ferroviaire.

Luxembourg, le 24 avril 2018

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

