

COMMISSION N°1

« LE FERROVIAIRE FRANÇAIS AU CŒUR DE L'EUROPE » RAPPORT FINAL

1 Introduction

Le projet de construction européenne engagé après guerre porte en lui même l'effacement des barrières et frontières nationales au profit de la mobilité des biens et des personnes dans l'ensemble du territoire de l'Union. Si pour des raisons techniques et historiques, la route, la voie maritime et l'espace aérien se sont progressivement ouverts aux échanges intra européens, les espaces ferroviaires nationaux sont restés fortement cloisonnés, laissant l'essentiel des développements de la mobilité intra européenne portés par les autres modes de transports, au premier rang desquels se trouve le mode routier.

Dans ce contexte, le système ferroviaire français reste l'un des moins ouverts d'Europe alors que nos partenaires européens et la Commission européenne se font de plus en plus pressants pour demander une réciprocité à la présence d'opérateurs français sur d'autres marchés nationaux. Ce décalage commence à engendrer des difficultés, notamment pour notre capacité à être un acteur majeur au niveau européen. L'enjeu est d'entrainer l'ensemble d'une filière industrielle, que le marché intérieur français n'est plus en capacité de soutenir et d'alimenter seul face à la concurrence mondiale dans ce secteur.

Par ailleurs, au plan intérieur, le système ferroviaire français est confronté à de nouveaux défis de qualité de service, de fiabilité commerciale, d'obsolescence et d'usure du réseau classique, de congestion croissante de certains nœuds ferroviaires, de conflits de trafics liés à des capacités insuffisantes, à une compétitivité insatisfaisante et à son épuisement financier. Cette situation justifie la tenue des présentes Assises et rend nécessaire de donner un « second souffle » à notre système ferroviaire, en l'adaptant au contexte européen qui est le sien.

La concurrence est mécaniquement le résultat de l'effacement des frontières et obstacles physiques aux circulations ferroviaires entre États membres. Elle est aussi la conséquence de la construction d'un marché intérieur puissant, permettant de développer un secteur ferroviaire européen compétitif, qui soit capable de faire face aux nouvelles concurrences venant des pays émergents. C'est à cette échelle que le système français doit désormais s'envisager et adapter ses structures, sa gouvernance et son modèle social, avec le souci de valoriser son savoir-faire ferroviaire comme un des atouts de la France en Europe et dans le monde, dans un marché de la mobilité durable particulièrement prometteur.

La concurrence n'y est pas conçue ni appréhendée comme une fin en soi mais comme un contexte nouveau que précise et renforce le vote du Parlement Européen du 16 novembre 2011 qui appelle l'adoption d'une nouvelle Directive, visant à ouvrir le transport national de voyageurs dans les toutes prochaines années pour compléter l'ouverture du fret en 2003 (international) et 2006 (domestique) et celle du transport international de voyageurs de 2009. En outre, le Règlement OSP¹ n°1370/2007 permet d'ores et déjà la mise en appel d'offres des transports ferroviaires et d'autocars conventionnés, dans le respect du libre choix des autorités organisatrices de transport.

En d'autres termes, le transport ferroviaire évolue d'ores et déjà dans un contexte concurrentiel, non seulement intermodal mais également intramodal. Il est apparu nécessaire à la commission d'anticiper et de maîtriser la prochaine étape d'ouverture du trafic voyageurs national, afin d'éviter les improvisations et les lacunes d'encadrement social constatées lors des étapes précédentes.

¹ Règlement européen (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route dit règlement « OSP » -obligations de service public-

2 Les enseignements tirés des cas existants d'ouverture du ferroviaire à la concurrence

Les cas existants d'ouverture générale du ferroviaire sont à rechercher chez nos voisins étrangers. Dans le contexte spécifique français, l'ouverture du fret ferroviaire existe depuis 2006 et mérite d'être analysée pour éclairer les conditions d'une ouverture plus large.

2.1 *Les modalités d'ouverture du ferroviaire en Europe ont été multiples*

Selon les pays, les stratégies nationales et les modalités d'ouverture varient. Certaines ne sont pas considérées par la Commission européenne comme compatibles avec le droit de l'Union. Les procédures en cours devant la CJUE, parmi lesquelles celle concernant la France, devraient permettre de mieux apprécier l'existence et l'importance d'écart éventuels dans certains États membres.

Suisse : L'ouverture ferroviaire suisse a débuté en 1999 en liaison avec l'UE. L'opérateur historique CFF reste le premier transporteur ferroviaire suisse. Il est devenu société anonyme de droit public regroupant quatre divisions (voyageurs, infrastructures, immobilier et marchandises). En outre, a été fondée en 2006 « Sillon suisse SA », filiale des CFF et d'autres entreprises. A la suite de la régionalisation des transports de voyageurs, les 26 cantons organisent les services de transport régionaux, sous la coordination et avec le financement de l'exploitation par le gouvernement fédéral pour 50% et les cantons pour environ 20%. Le marché suisse est théoriquement ouvert à la concurrence, les cantons et la confédération pouvant lancer conjointement des appels d'offres. Il existe une trentaine d'entreprises régionales, propriétaires de leur infrastructure ferroviaire. A la Confédération revient une certaine autonomie de planification, avec des priorités stratégiques et la création d'un fonds pour l'élargissement du réseau, financé par la RPLP, la TVA et les accises sur les huiles minérales. La situation résultante est bonne, la Suisse étant première mondiale en nombre de km en transports publics parcourus par voyageur et en nombre de trains par km de voie ferrée, avec une croissance annuelle de 4,4% en voyageurs, liée notamment au cadencement sans réservations et à l'intégration tarifaire (permettant de voyager sur tout le territoire avec un seul titre de transport).

UK : Ce pays n'a pas été auditionné par la Commission mais son cas est intéressant. Après une première étape de libéralisation intégrale (dont le réseau), qui a très vite montré ses limites, le Royaume-Uni a procédé à une « renationalisation » du réseau, à des investissements publics massifs, et a poursuivi sa libéralisation, dans le cadre de franchises après appels d'offres. Désormais, un régulateur spécialisé fort (ORR) occupe une grande place dans la décision publique et le gouvernement britannique, par le biais du DfT (*Department for transport*), joue un rôle majeur dans le système en définissant sa stratégie, son architecture institutionnelle, ses moyens financiers et ses objectifs de performance. Les trafics croissent assez régulièrement mais les dépenses publiques croissent aussi largement, du fait d'un état très dégradé des installations techniques au démarrage du processus de libéralisation dans les années 90.

Suède : C'est le laboratoire d'application de la directive 91/440 avec une stratégie de scission des SJ entre infrastructures et gares d'une part (dont l'exploitation et la maintenance sont fortement subventionnées par l'État) et services de transport d'autre part, qui s'ouvrent progressivement à la concurrence (services régionaux de voyageurs, puis fret puis services nationaux de voyageurs). Une Autorité de la concurrence régule le tout et l'État se concentre sur la planification multimodale. Le ferroviaire suédois se porte bien : il représente 33% du transport intérieur de marchandises (avec des péages faibles) et les voyageurs, souvent navetteurs, remplissent les trains à 100%, grâce notamment à une bonne information. Le trafic croît régulièrement et se partage entre un nombre croissant de concurrents.

Pays Bas : Il existe une organisation triangulaire entre l'État, autorité concédante qui contractualise pour 10 ans avec des indicateurs de performance et des pénalités, ProRail, gestionnaire d'infrastructures de droit privé à capitaux publics, et les entreprises ferroviaires, dont la société nationale NS. L'ouverture à la concurrence de transport ferroviaire de voyageurs s'opère progressivement, en commençant en 1997 par 20 lignes régionales les moins rentables. Le fret, entièrement ouvert à la concurrence, est désormais exploité principalement par une filiale de la DB qui a absorbé NS Cargo. Une Haute Autorité à la

concurrence nationale assure une régulation forte, pendant qu'un centre opérationnel, qui réunit toutes les parties prenantes, gère les opérations au quotidien, sous la présidence du gestionnaire d'infrastructures. Cette ouverture n'a pas fragilisé l'opérateur national, dans le domaine du passager.

Allemagne : Après la réunification du pays, les entreprises historiques DB et DR ont fusionné et ont été restructurées en une nouvelle entité, DB AG, moyennant une reprise par l'État de la dette ferroviaire, la mise en place du BEV (« Patrimoine ferroviaire de l'État », organisme de droit public qui dépend de l'État fédéral) et d'un nouveau statut pour les nouveaux embauchés. Gestionnaire d'infrastructures et entreprise ferroviaire historique sont organisées en holding (dont le fonctionnement choisi en Allemagne pose des problèmes d'indépendance de gestion des facilités essentielles selon la Commission européenne). Le transport régional de voyageurs, structurellement non rentable, est géré par concessions de service public attribuées par les autorités locales organisatrices de transport (encore fréquemment par attribution directe à DB, même si les mises en concurrence se développent et sont depuis peu rendues obligatoires par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et conduisent à des pertes de parts de marché par DB). Le transport national de voyageurs est juridiquement possible en « open access » mais il n'y a quasiment aucun nouvel entrant sur ce segment. Dans le domaine du fret, la part de marché intérieur de DB a décrû au profit de nouveaux entrants (qui détenaient 21% du marché en 2008). La DB a mis en œuvre une stratégie de développement externe sur les marchés européens, qui en a fait aujourd'hui le leader du fret ferroviaire en Europe et un des principaux opérateurs européens de voyageurs depuis qu'elle a absorbé le britannique Arriva.

France : Le marché intérieur français du fret ferroviaire est ouvert à la concurrence depuis mars 2006 et les liaisons passagers internationales depuis décembre 2009. Ces dates correspondent aux limites imposées par la Commission européenne, en contrepartie d'un plan de redressement du fret ferroviaire et d'une autorisation d'aides d'Etat en 2006. La Commission fait le constat que 4 plans successifs de relance du fret ferroviaire, comme l'ouverture à la concurrence, n'ont pas enrayer le déclin continu du fret ferroviaire français, qui se situe aujourd'hui à quelque 30 Gt.km contre 300 pour la route. Il apparaît que l'échec de ces différents plans de relance tient essentiellement à un déficit de compétitivité face à la route, dû à de multiples facteurs : écart de productivité, insuffisance de qualité de l'offre, absence de système de responsabilité commerciale, mauvais accès aux facilités essentielles et mauvaise qualité des sillons.

La gouvernance du système ferroviaire français s'est complexifiée, avec la création de l'EPSF et de l'ARAF aux côtés des établissements publics d'Etat que sont SNCF et RFF, des AOT et des nouveaux entrants, formant un ensemble confus, aux responsabilités diluées, et à la coordination opérationnelle insatisfaisante. Néanmoins, on observe une évolution très positive du trafic passagers, due notamment au dynamisme des financements de l'Etat et des Régions en faveur des TGV et TER, avec cependant une saturation très préoccupante du réseau francilien.

Globalement, au niveau européen, la Commission européenne, auditionnée dans ces Assises, a annoncé que si de nombreux États membres ont suivi la direction qu'elle a tracée, de nouveaux textes d'ouverture du transport national de voyageurs devraient être présentés en 2012 pour ouvrir complètement à la concurrence le transport ferroviaire intérieur et mettre fin à l'exception / dérogation permise au chemin de fer lourd par le règlement OSP. La Commission européenne est confortée sur ce point par le Parlement européen dans son vote du 16 novembre 2011.

La concurrence intramodale est déjà une réalité dans la plupart des États membres et, si on se réfère aux intentions de la Commission européenne, l'extension du champ de cette concurrence est annoncée, même si l'opérateur historique demeure en général largement majoritaire.

Les expériences des pays étrangers qui ont choisi la mise en concurrence montrent qu'elle peut s'avérer bénéfique au triangle usagers / contribuables / cheminots, moyennant certaines précautions dans sa mise en œuvre.

Elles diffèrent principalement par leur rythme de mise en place (big bang ou progressivité) et par les gouvernances retenues (en particulier 15 États-membres ont séparé l'infrastructure, 7 ont mis en place des

holdings dont la compatibilité avec les objectifs de l'Union est discutée) et les cadres sociaux qui les accompagnent.

Il n'y a cependant pas de modèle « prêt-à-porter » de concurrence, mais une adaptation euro-compatible aux spécificités nationales.

2.2 Les acteurs du ferroviaire français portent un diagnostic critique

Dans ce contexte de multiplicité des cas étrangers d'ouverture, malgré les progrès permis par le développement volontariste des LGV et par l'action des Régions en faveur des TER, la situation française du ferroviaire n'est jugée satisfaisante par aucune partie prenante. Les utilisateurs du chemin de fer ont exprimé de fortes attentes d'amélioration de la qualité du service, à la fois pour les voyageurs et pour le fret.

Les associations représentant les voyageurs attendent notamment :

- une visibilité de l'offre à 20 ans (comme en Suisse) vu les régressions des offres constatées ;
- une meilleure coordination entre les différents acteurs (opérateurs et autorités organisatrices et gestionnaire d'infrastructures) pour une offre de meilleure qualité ;
- une politique commerciale plus dynamique, pour le fret comme pour les voyageurs ;
- la préservation de la fonction « guichet unique » en cas d'ouverture à la concurrence ;
- une meilleure prévention des dysfonctionnements, le retour de la ponctualité des trains, une meilleure gestion des situations perturbées avec dédommagements ;
- une meilleure organisation des correspondances et des temps d'attentes entre deux trajets, une meilleure transparence tarifaire, une meilleure information délivrée par un guichet unique et un meilleur confort à bord des trains.

Pour les AOT régionales, la régionalisation a permis la croissance du trafic ferroviaire régional ; cependant, les indispensables développements sont limités par les contraintes de l'infrastructure, la multiplicité des interlocuteurs et l'absence d'un financement dédié au transport régional.

Le fret ferroviaire, bien que déjà assuré à 20% par la concurrence en France, ne satisfait ni les chargeurs, ni les opérateurs de fret conventionnel ou combiné, qui souhaitent principalement :

- des améliorations substantielles dans trois grands domaines: la qualité technique et contractuelle (traçabilité des charges, responsabilité du transporteur), la fiabilité du service et le prix ;
- la disponibilité de sillons fret fiables et d'une qualité répondant aux besoins de leurs chaînes logistiques ;
- le maintien d'une offre de transport par wagon isolé pour les entreprises qui ne peuvent pas remplir un train complet ;
- l'amélioration des conditions de transport combiné rail-route « classique » (trains longs et rapides, sillons garantis, accès ouvert aux terminaux), alors que les autoroutes ferroviaires ne répondent pas à un fort besoin des chargeurs.

Or, dans une concurrence modale devenue plus vive, le transport ferroviaire est en difficulté dans notre pays, avec une situation caractérisée notamment par :

- une performance et une attractivité insuffisantes
- une dégradation de la qualité de service
- une évolution défavorable des facteurs économiques
- une tension durable sur les finances publiques

- une gouvernance du système devenue inextricable et illisible par les différents acteurs

Dans ce contexte, si le transport ferroviaire de voyageurs gagne continûment des parts de marché sur la route depuis une quinzaine d'années², le fret ferroviaire diminue en France, dans l'absolu mais aussi en part modale par rapport au transport routier de marchandises, plus fiable et plus souple.

3 Les réflexions de la Commission autour des questions posées

Quatre questions ont été posées à chacune des quatre commissions qui composent ces Assises du ferroviaire. Les auditions, débats et réflexions menés par cette Commission sont donc restitués autour de ces quatre questions initiales. En outre, les contributions remises par les participants ont été transmises en l'état aux ministres.

3.1 Que pouvons-nous attendre d'une ouverture du marché ferroviaire du point de vue des autorités publiques, des entrants potentiels, des clients, de la SNCF, de RFF ? Dans quelles conditions de régulation ?

Dans tous les autres secteurs économiques, l'ouverture à la concurrence est un des moyens connus d'améliorer l'efficience du système productif, si elle est convenablement organisée et adaptée aux spécificités du secteur. L'expérience des États membres qui l'ont adoptée dans le secteur ferroviaire et qui se sont organisés pour l'utiliser au mieux, montre que la concurrence a notamment permis:

- une meilleure transparence des coûts de production des services, notamment pour les autorités organisatrices des transports ferroviaires, grâce à l'affichage des prix des prestations ;
- une baisse des coûts de production du service, notamment pour la maintenance de l'infrastructure et du matériel et la conduite des trains permettant une meilleure compétitivité et des marges de manœuvre financières pour le mode ferroviaire ;
- des opportunités d'adaptation des services publics (maintien de lignes d'aménagement du territoire, développement de nouveaux services « de niches » par réouverture ou redynamisation de lignes délaissées ou, au contraire, développement d'autres solutions modales plus adaptées à la desserte de territoires diffus), après la mise en œuvre de procédures d'appels d'offres et en fonction de leur intérêt économique ;
- une meilleure perception des attentes des usagers et des clients, généralement mieux écoutés que par un monopole ;
- un aiguillon de modernisation et de performances pour l'opérateur historique, qui reste généralement dominant (par un mécanisme de contestabilité selon le modèle Baumol-Panzar-Willig³, sauf au Royaume Uni qui a choisi son démantèlement ou aux Pays-Bas dans le transport de marchandises) ;
- l'opportunité, pour l'opérateur historique de se consacrer plus efficacement à ses grandes missions nationales et de s'affirmer comme un acteur européen d'avenir, dans l'intérêt de l'industrie nationale (comme c'est le cas en Allemagne).

Par ailleurs, si les trois « paquets » législatifs ferroviaires adoptés par l'Union européenne définissent les modalités d'accès aux réseaux d'une pluralité d'entreprises ferroviaires disposant de droits et obligations équitablement répartis, on observe plusieurs façons de les décliner et d'en agencer les institutions, même

² En 1995, la part modale (en voyageurs.km) du transport ferroviaire pour le transport de voyageurs était de 7,5% contre 89,7% pour la route. En 2010, les parts modales étaient respectivement de 9,7% et de 87,4%.

³ Un marché « contestable » est un marché sur lequel la concurrence potentielle (la « menace » d'entrée d'une entreprise concurrente) garantit les prix concurrentiels, même si le marché est en réalité dominé par une seule ou par un petit nombre d'entreprises. Ce modèle théorique a été énoncé par les économistes Baumol, Panzar et Willig en 1982.

si le débat est vif sur le sujet entre Européens au point d'avoir été porté devant la CJUE par la Commission européenne.

Pour autant, qu'il s'agisse d'accès libre (« open access ») ou de contrats de service public, les acteurs auditionnés par la Commission n°1 ont constaté l'existence d'un certain nombre de **facteurs clés de succès communs aux différents modèles d'ouverture** à la concurrence des services ferroviaires. Ces facteurs clés influent sur les conditions de fonctionnement du système et sur sa gouvernance.

La gouvernance du système ferroviaire n'entre pas dans le mandat de la Commission n°1. Toutefois les auditions réalisées, notamment pour ce qui concerne le fret, ont abordé ce sujet de façon récurrente. Il y est apparu la nécessité de reconstruire la gouvernance d'un système ferroviaire caractérisé par une grande confusion des responsabilités opérationnelles, une inflation procédurale et une faible appropriation des besoins commerciaux des clients. Sans entrer dans des propositions de réforme de la gouvernance actuelle, objet de la Commission n°2, notre Commission suggère qu'elles soient dictées par trois grands principes directeurs :

- un principe de simplification, garant de la robustesse, de la transparence et de la réactivité du système ;
- un principe de responsabilisation, visant à identifier précisément les responsabilités au sein du système dans ses différentes composantes et à y associer un dispositif de prise en charge des défaillances ;
- un principe de cohérence du système d'exploitation tendant à garantir le fonctionnement de la chaîne opérationnelle et de sécurité.

Notre Commission verse à la réflexion ces principes autour desquels il lui semble qu'une réforme euro compatible de la gouvernance actuelle devrait être envisagée.

1. Une gouvernance publique claire et forte

- La présence d'un État stratège fort qui définit et pilote clairement la politique ferroviaire nationale, avec des objectifs mesurables de mobilité durable, inscrits dans la durée et sans revirements intempestifs, qui se coordonne efficacement avec les autres niveaux concernés : le niveau communautaire du système national et le niveau régional.
- Des obligations de service public clairement définies et compensées, avec une exécution effectivement contrôlée par les Autorités organisatrices. Ce contrôle suppose l'existence de capacités d'investigation des Autorités organisatrices et une transparence des coûts contractuels.
- Des capacités d'infrastructures (lignes, triages et terminaux) équitablement accessibles et gérées dans des conditions les mettant à l'abri des conflits d'intérêt. Ce résultat ne peut être atteint qu'avec l'instauration de véritables garanties juridiques et matérielles d'indépendance, de prévention des conflits d'intérêt, et de libre accès aux facilités essentielles. Ces garanties ne peuvent pas être indépendantes des structures et organisations mises en place pour la gestion des facilités essentielles. Il est constant dans la doctrine et la jurisprudence des autorités de régulation de tous les secteurs, que les garanties à mettre en place sont d'autant plus fortes que la gestion des facilités essentielles reste à la portée de l'influence d'un opérateur dominant sur un marché susceptible d'être directement ou indirectement soumis à une pression concurrentielle.⁴
- Un régulateur puissant et indépendant, disposant de pouvoirs et de moyens adaptés aux caractéristiques des structures et organisations mises en place pour la gestion

⁴ A l'instar du schéma adopté dans le 3^{ème} paquet énergétique de 2009, qui soumet les gestionnaires d'infrastructures essentielles appartenant à une entreprise intégrée à une certification de l'indépendance de leur gestion par rapport à celle de la production et de la fourniture de services énergétiques, et dispose que cette certification est délivrée par les régulateurs nationaux sous le contrôle de la Commission européenne.

des facilités essentielles, mettant en œuvre des procédures rapides et disposant de capacités d'investigation et d'auto-saisine effectives, pour protéger les nouveaux entrants dans la période de transition vers une concurrence sectorielle effective et pour protéger les clients, particuliers et entreprises, des effets de toutes les pratiques anticoncurrentielles susceptibles de nuire à leurs intérêts légitimes. Les conditions techniques et économiques d'accès aux facilités essentielles doivent faire partie des sujets d'auto-saisine des régulateurs, afin d'accélérer le processus d'accès des concurrents de l'opérateur historique à ces facilités.

- Des financements stables, programmés et proportionnés aux objectifs énoncés par la puissance publique, prenant en compte la nature des investissements de développement et de régénération du réseau (lourds et à long temps de retour) et l'adéquation d'une planification stratégique avec les disponibilités financières, notamment budgétaires.
- Une nouvelle étape de régionalisation ferroviaire, associée à un dispositif systématique et décentralisé de coordination des AOT.

2. Des acteurs opérationnels qui s'engagent en bonne connaissance de cause

- Des Droits et obligations réciproques correctement codifiés entre les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure sur la base d'un référentiel de performance opposable, notamment pour ce qui concerne la qualité des sillons, la disponibilité de l'infrastructure, la sécurité des circulations et la gestion des situations dégradées. Dans plusieurs États membres, ce référentiel prend la forme d'un code du réseau, élaboré de façon concertée entre les parties prenantes et d'application contrôlée par le régulateur.
- Des modalités d'accès rapide des clients à l'information concernant la disponibilité des capacités de l'infrastructure et des capacités de transport offertes par les différents concurrents, les horaires et les tarifs, ainsi qu'une évaluation de la qualité de service pour faciliter l'exercice de leurs droits.
- Un dispositif de responsabilité et de droits des clients, prévoyant le traitement des défaillances auxquelles ils sont exposés par un guichet unique et la possibilité de subrogation des indemnisations dans un souci d'équité vis à vis des transporteurs, eux-mêmes exposés à des défaillances intervenant au sein du système ferroviaire.
- Une définition claire et précise de la consistance des facilités essentielles, simplifiant la mise en œuvre rapide du droit d'accès pour tous les concurrents. En effet, si l'annexe II de la Directive 2001/14 range dans une même catégorie l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, les infrastructures d'approvisionnement en combustible, les gares de voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures, les terminaux de marchandises, les gares de triage et d'autres types de gares, l'article 5 de cette Directive ne précise pas les obligations pesant sur les gestionnaires de ces infrastructures quand ils sont multiples, ce qui est le cas en France avec la séparation entre SNCF et RFF. Le développement du transport combiné encouragé par les pouvoirs publics appelle également des précisions sur le caractère d'infrastructures essentielles que pourraient avoir les chantiers de transport combiné.

3. Un cadre social permettant une concurrence équitable entre tous les opérateurs et un haut niveau de sécurité et de savoir faire ferroviaire

Issu des années 30 du siècle précédent et appuyé sur une base légale qui remonte à 1940, le régime social particulier des cheminots a été conçu et progressivement développé en considération de deux éléments de contexte :

- Il s'agit d'un régime social adapté aux sujétions particulières des contraintes opérationnelles du chemin de fer, notamment pour ce qui concerne l'organisation du

travail. En cela, il présente des particularités et des « souplesses » étrangères au droit commun du travail.

- Il s'agit d'un régime spécifique à un monopole confronté depuis 2003 (libéralisation du fret international) à une pluralité d'opérateurs qui n'y sont pas soumis.

Dès lors, se pose la question d'un nouveau « pacte social » de branche, protecteur à la fois des spécificités des métiers du rail mais aussi des agents de la branche employés par les nouveaux entrants. A défaut de ce nouveau « pacte social » adapté au nouveau paysage ferroviaire européen de notre siècle, il serait à craindre une banalisation progressive du régime social des chemins de fer dans le droit commun du travail, sans prise en compte des spécificités de ses métiers et de son histoire sociale. C'est pourquoi l'opportunité d'ouvrir la négociation d'une convention collective de branche semble recueillir un assez large consensus. Elle pose le problème d'un nouvel agencement de ce qui procède de la loi, de la négociation collective et d'accords d'entreprises avec, au cœur de la problématique, le positionnement spécifique de la SNCF, eu égard à son poids dans la branche. Ces questions sont approfondies dans la réponse à la question n°3.4.

3.2 Quelle place pour la SNCF et les nouveaux entrants dans un système ouvert pour les voyageurs ? Quelles fonctions l'opérateur historique peut-il continuer à assurer dans un système national ouvert ?

En premier lieu, il convient de rappeler que « le ferroviaire français au cœur de l'Europe », intitulé de cette commission des Assises, comprend non seulement l'entrée de nouveaux opérateurs dans le système français, mais aussi **l'ouverture des acteurs ferroviaires français au marché européen**.

Sur ce point, la place de la **SNCF** est importante. **20% du chiffre d'affaires** de sa branche « Voyages » (TGV) est réalisé à l'international, ce qui est considérable. Dans le marché européen de la grande vitesse ferroviaire, sur un réseau à l'échelle du continent et dont l'Union européenne souhaite un maillage plus développé (RTE-T), la SNCF a pris une **part d'environ 50%** des voyageurs-km, ce qui est remarquable (la DB est à moins de 25%).

L'opérateur historique français est donc bien placé dans le marché européen, plus ouvert à la concurrence que le système ferroviaire français. L'intérêt de l'État, actionnaire de la SNCF, ne peut être que dans le maintien, voire le renforcement de cette place enviable.

S'agissant ensuite de **la place de la SNCF dans un système ferroviaire français ouvert**, il faut observer que les auditions de la commission ont confirmé que, sauf au Royaume-Uni qui en a fait le choix, l'ouverture à la concurrence pratiquée dans tous les pays européens analysés n'a jamais fait disparaître l'opérateur ferroviaire historique national.

La SNCF déclare ne pas craindre l'ouverture du marché ferroviaire français à la concurrence. Elle déclare même la souhaiter, car elle la considère comme une **opportunité**, pour deux raisons principales : la nécessité d'assainir le système ferroviaire (financement, rôles des acteurs) et l'incitation à l'amélioration du service offert (qualité, prix, productivité, innovation). Dans un système ouvert du ferroviaire français, **la SNCF entend jouer un rôle de pivot, d'acteur de référence**.

Cette vision n'est d'ailleurs pas contestée par les **nouveaux entrants**, regroupés au sein de l'AFRA, qui déclarent même avoir besoin d'un opérateur historique fort, à condition notamment que la concurrence soit régulée équitablement et que la gouvernance du réseau garantisse l'égalité de traitement entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique.

- Les nouveaux entrants, tout comme les Régions, devraient être associés à la gouvernance du système ferroviaire, pour contribuer à son bon fonctionnement.

3.3 Quels sont les modèles d'ouverture possibles pour les services régionaux de voyageurs, les trains d'équilibre du territoire et les trains à grande vitesse?

Existe-t-il une spécificité « Ile de France »? En fonction de quels critères la France devrait-elle se positionner ? Selon quel calendrier ?

Avec quelques nuances juridiques, il existe principalement deux modèles d'ouverture possible à la concurrence des services intérieurs de transport de voyageurs (TET, TER et TGV).

3.3.1 La concurrence en accès libre⁵

L'ouverture à la concurrence en accès libre (« open access »), suppose que tous les concurrents peuvent intervenir dans la limite de capacité disponible de l'infrastructure. Les entreprises ferroviaires se font concurrence en choisissant librement la consistance de leur offre (politique de prix, dessertes, fréquences, nature du matériel roulant, services à bord,...). C'est la modalité de mise en concurrence retenue pour le transport de fret. Dans ce domaine, le résultat obtenu en France est relativement contrasté, de nouveaux entrants sont effectivement apparus mais le volume global d'activité ne s'est pas développé.

L'accès libre n'exclut pas que les conditions de l'offre ferroviaire soient encadrées par des dispositifs réglementaires, pour des raisons de sécurité (homologation du matériel roulant, certification des personnels de conduite et d'accompagnement) ou pour garantir l'efficacité du système (mutualisation des grilles horaires, organisation des correspondances...). Toutefois, cet encadrement ne peut avoir pour objet ou pour effet de favoriser certains concurrents au détriment d'autres.

La concurrence en accès libre présente plusieurs avantages :

- la définition de l'offre de services (dessertes, prix...) est réalisée par les entreprises ferroviaires (et non par la puissance publique) après analyse de la disposition à payer des usagers et en prenant en compte la concurrence multimodale, ce qui devrait rationaliser l'affectation des ressources de l'économie au secteur ferroviaire ;
- sous réserve de la disponibilité de capacités d'infrastructure et de matériel roulant à des coûts raisonnables, la concurrence devrait entraîner une baisse de prix et une amélioration de l'offre commerciale qui bénéficient aux clients.

Elle est aussi susceptible de présenter certains inconvénients:

- le risque d'instabilité dans le temps de l'offre de service (reconfiguration régulière de l'offre de service pour optimiser la rentabilité) ;
- l'absence de coordination des offres des différents opérateurs ferroviaires (en matière de continuité tarifaire, d'organisation des correspondances,...) ;
- la dépendance du niveau d'ouverture à la concurrence au niveau de tarification des infrastructures et services essentiels (s'il est trop élevé, la possibilité d'opérer en accès libre est réduite, s'il est trop faible le besoin de concours publics pour l'infrastructure s'accroît) ; les conditions d'accès à ces infrastructures et services essentiels doivent respecter des qualités d'équité et de non-discrimination supposant une gestion totalement indépendante des intérêts de l'opérateur dominant.
- le risque d'écrémage des liaisons les plus rentables par de nouveaux entrants, la péréquation interne financée par les clients des liaisons les plus rentables étant dès lors réduite et le maintien de ces liaisons non rentables nécessitant un apport d'un financement externe, soit sous forme de concours publics provenant du budget général, soit par taxation des profits des liaisons rentables (les deux solutions pouvant induire des distorsions du fonctionnement de l'économie.

⁵

Aussi appelée concurrence **dans** le marché

3.3.2 La concurrence sous délégation de service public⁶

Le second modèle possible est caractérisé par l'exploitation de services ferroviaires dans le cadre de contrats de service public supposant l'établissement de cahiers des charges précis et le contrôle du respect de leurs dispositions.

Après appel d'offres avec mise en concurrence sous le régime du règlement européen OSP, l'opérateur retenu a le droit exclusif d'exploiter les services prévus au cahier des charges

Ce mode d'ouverture concerne les services de transport qui ne sont pas structurellement rentables. Dans une telle situation, le contrat de service public peut être attribué à l'opérateur qui demande le moins de subventions pour l'exploitation des services prévus au cahier des charges. Dans certains cas, ce contrat peut également concerner les services naturellement rentables et l'attribution d'une franchise pour un service défini et sur une durée limitée peut alors être mise aux enchères par la puissance publique, moyennant la récupération d'une partie des profits susceptibles d'être réalisés par l'opérateur en monopole sur un marché solvable⁷.

L'ouverture du marché dans le cas de services de transport qui ne sont pas naturellement rentables présente plusieurs avantages :

- l'offre de services ferroviaires est décidée par les autorités publiques, hors du seul objectif de rentabilité économique (continuité du service, désenclavement ou desserte équilibrée du territoire,...) ;
- la mise en concurrence d'opérateurs pour l'attribution de contrats de service public permet de révéler, au moins partiellement, les coûts des services de transport et de réduire les contributions publiques au système ferroviaire ;
- les obligations de service public permettent la définition d'une offre stable dans le temps et une mise en cohérence des services en termes de politique tarifaire, de grilles horaires, d'informations aux voyageurs....
- le niveau de service ne dépend pas directement du niveau de la tarification de l'infrastructure mais il dépend de la disposition des autorités publiques à contribuer au financement du service souhaité au niveau demandé par le candidat retenu.

Elle est aussi susceptible de présenter certains inconvénients :

- le service étant défini pour une certaine durée dans les cahiers des charges, l'offre s'adapte plus lentement à l'évolution de la demande et l'incitation à l'innovation au bénéfice du client peut être plus réduite qu'en cas de concurrence dans le marché ;
- le résultat du processus d'appel d'offres dépend beaucoup de la qualité du cahier des charges et du processus de sélection des offres (pertinence du choix des objectifs de qualité et de coûts fixés aux concurrents) ;
- le processus d'appel d'offres et la gestion de contrats de service public sont générateurs de coûts de transaction pour les autorités publiques, car il convient que celles-ci soient capables de recourir à des compétences techniques, juridiques et commerciales susceptibles d'interpréter convenablement les propositions nécessairement complexes des candidats ;

L'expérience étrangère montre qu'il est possible de faire coexister les deux méthodes d'ouverture à la concurrence sur un même réseau, à condition d'être capable de mettre en place des conditions équitables et non discriminatoires d'accès à ces infrastructures et services essentiels.

⁶ *■ Aussi appelée concurrence pour le marché*

⁷ *C'est par exemple le cas dans le secteur des télécommunications et dans certains cas dans le secteur ferroviaire au Royaume-Uni, où plusieurs franchises font l'objet de reversements à la puissance publique.*

3.3.3 Les propositions en réponse aux questions posées

L'analyse des facteurs clés de succès listés plus haut, tant dans les autres États membres que dans la situation française marquée par la croissance des coûts du système et l'érosion continue du fret, conduit à formuler les réponses suivantes aux questions posées.

Scénarios d'ouverture à la concurrence

- Plutôt que d'un « big-bang », la commission préconise une **ouverture progressive et maîtrisée** des services ferroviaires de voyageurs en France, à l'instar de la plupart des pays auditionnés, même si la France présente un décalage important avec des Etats-membres voisins qui ont anticipé l'ouverture de leur marché.
- La commission considère que la date générale d'ouverture à la concurrence devra être celle qui sera fixée par la Directive européenne annoncée pour 2012 par la Commission et le Parlement.
- Concernant **les services commerciaux intérieurs** (TGV notamment), la commission suggère, sous réserve d'évaluation, la modalité d' « open access ». En regard à la complexité mise en évidence par le rapport du CAS, la commission préconise une phase préparatoire d'ici la date d'ouverture que la Directive européenne fixera. Une étape intermédiaire pourrait consister en l'assouplissement du cabotage sur les lignes internationales, sous condition d'adaptation de son encadrement. La concurrence sur le marché de la grande vitesse ferroviaire se heurtera à des limites, car ces services nécessitent un matériel roulant couteux, une accessibilité totale aux facilités essentielles en centres-villes et des flux de voyageurs suffisants pour satisfaire plusieurs entreprises ferroviaires sur une même ligne. En outre, la SNCF pratique une péréquation interne entre ses TGV, dont 36% du parcours s'effectuent sur lignes classiques et dont 30% des liaisons ne seraient pas rentables.
- **L'intérêt, l'étendue et le rythme d'ouverture des TER à la concurrence doivent être laissés à l'appréciation de chaque autorité organisatrice régionale** (au titre du principe de libre administration des collectivités territoriales). Si au regard du droit européen, cette ouverture serait possible aujourd'hui, les régions souhaitent toutefois, en préalable, une meilleure transparence financière de la SNCF et une nouvelle étape de décentralisation.
- **En Ile-de-France, la saturation des lignes et la dégradation de la qualité de service du transport ferroviaire nécessitent prioritairement une mise à niveau du réseau et des services, sans exclure à terme son ouverture, selon des modalités spécifiques à sa complexité.** Pour les RER, le STIF ne cherche pas l'arrivée de nouveaux entrants mais plutôt une meilleure coordination des acteurs actuels, pour faire face à une fréquentation en forte croissance dans des conditions d'exploitation très tendues. La priorité de l'amélioration du fonctionnement du système francilien sur son ouverture est aussi la position de la SNCF. Il est vrai que tant au plan juridique qu'au plan opérationnel, l'Ile-de-France constitue un contexte très particulier, qui ne se prête pas à constituer la première étape de l'ouverture du marché ferroviaire intérieur de passagers. Il est nécessaire de prendre en compte l'intention de la Commission européenne d'adapter le règlement OSP 1370/2007 aux derniers développements de la législation communautaire.
- **La commission suggère une étape de transition consistant à ouvrir à la concurrence, sous délégation de service public d'Etat, certains trains d'équilibre des territoires, en 2014.** L'arrivée à échéance fin 2013 de la convention entre l'État et la SNCF sur les TET, fournit une bonne opportunité pour préparer de façon rationnelle l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs national. L'AOT des TET étant désormais l'État, celui-ci pourra mobiliser les compétences permettant de mettre au point les modalités juridiques, techniques et économiques préalables à l'exercice d'une concurrence efficace. Il devra préciser les conditions économiques à retenir notamment pour la constitution de lots cohérents, les critères de mise en concurrence, les conditions d'accès aux facilités essentielles, la régulation de ce segment de marché et les modalités d'évaluation de cette ouverture, en concertation avec le comité de suivi des TET. Les outils mis au point par l'État à l'occasion de cette ouverture devraient être conçus de manière à être utilisables par les Régions pour procéder, à leur initiative, à une mise en concurrence progressive de certaines dessertes TER

Ces propositions supposent la promulgation de dispositions législatives qui devront préciser les conditions de mise en œuvre du règlement OSP dans le contexte ferroviaire français, les conditions de mise en place du cadre social et compléter les dispositions actuelles relatives aux conditions d'exercice de la concurrence dans le secteur ferroviaire et de sa régulation sectorielle qui doit voir ses pouvoirs étendus⁸, pour les adapter à l'évolution du contexte communautaire et national dans les années à venir.

Ces dispositions législatives devront également améliorer les conditions d'accès des clients à l'information utile à l'exercice de leurs droits ainsi qu'à l'évaluation de la qualité de service, et renforcer les obligations d'information des gestionnaires d'infrastructure, des entreprises ferroviaires et des autres entreprises intervenant sur le marché des transports ferroviaires envers l'État et les autorités organisant des services de transport ferroviaire.

Ce processus d'ouverture devra être maîtrisé, pragmatique et sous exigence de sécurité constante.

Commencer par des liaisons ferroviaires d'équilibre du territoire permettra d'expérimenter l'ouverture dans un contexte national (l'AOT est l'État), qui ne préjuge pas de la volonté d'ouverture des AOT régionales et ne perturbera pas le contexte difficile de l'Île-de-France. C'est d'ailleurs également le souhait de l'AFRA.

Toutefois, ces TET, tous déficitaires à quelques rares exceptions près, nécessiteront une mise au point bien adaptée de conditions d'obligation voire de délégation de service public.

Enfin, l'objectif d'une première ouverture en 2014 permettra une anticipation utile de l'ouverture du système, avant que les règlements européens ne l'exigent pour la totalité (à une échéance actuellement estimée vers 2018). Cependant, cela suppose également que le cadre social harmonisé soit défini et mis en œuvre, ce qui peut être sur le chemin critique de cette anticipation.

3.4 Selon les modèles envisagés, quel cadre social applicable à la SNCF et aux nouveaux entrants ? Par quel(s) processus doit-il être élaboré / négocié ? Quel est le devenir du personnel en cas de transfert de service d'un opérateur vers un autre ?

La commission prend acte de ce que les organisations syndicales et l'Association des Régions de France ne sont pas favorables à l'ouverture à la concurrence mais que, toutefois, la totalité des partenaires sociaux entendus se sont montrés ouverts à ce que les échéances prochaines soient anticipées et notamment à ce que l'Etat invite dès que possible les partenaires sociaux de la branche à ouvrir des négociations portant notamment sur le cadre social à mettre en place.

Les normes dérogatoires qui constituent le droit social applicable à la SNCF sont constituées d'un corps de textes successifs dont le plus ancien est l'acte dit loi de 1940. Ces textes constituent des exceptions au code du travail dans les domaines de la durée et de l'aménagement du temps de travail et du statut du personnel de l'EPIC SNCF.

La commission attire l'attention sur le fait que ces dispositions sont à la fois spécifiques aux sujétions des métiers de cheminot et à l'objectif de sécurité du personnel et des circulations, mais sont aujourd'hui exposées à une fragilité juridique au regard des grands principes du droit contemporain.

Par ailleurs, le statut ouvre droit à un régime de retraite spécial, qui a fait l'objet de deux réformes successives. Il ne s'applique pas aux personnels des nouveaux entrants ni aux contractuels de la SNCF. Le financement des avantages spécifiques de ce régime de retraite est à la charge de la SNCF (le taux T2 de sur-cotisation).

Dans le cadre d'un système ferroviaire ouvert à plusieurs opérateurs, ce contexte social porte en germe un risque de distorsion de concurrence entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants.

⁸ Des propositions en ce sens ont été formulées par l'Autorité de la concurrence

En l'état actuel des choses, un statu quo social conduit à un recrutement sous le code du travail ou de diverses conventions collectives, des personnels des nouveaux entrants. La SNCF se trouve dans une situation particulière, difficile à assumer dans un contexte concurrentiel.

Un grand empirisme a présidé à l'arrivée des nouveaux entrants dans le fret et le transport international de voyageurs. Ce constat a fait l'objet de larges critiques, même si un consensus s'est dégagé pour qu'à titre provisoire, certains accords conclus pour le fret ferroviaire soient volontairement appliqués aux conducteurs des trains de voyageurs de trafic international.

La poursuite de l'ouverture à la concurrence la rendra d'autant plus acceptable qu'elle sera mieux anticipée. Elle doit faire l'objet de négociations sociales qui prennent en compte les enseignements des ouvertures précédentes. Ainsi les partenaires sociaux s'en approprieront la dynamique.

En matière de fret, la négociation d'une convention collective a été engagée dès 2007 à l'invitation du Premier Ministre et est en cours de finalisation à l'échelle de la branche. Il est à noter que l'EPIC SNCF, du fait du régime légal qui lui est applicable, ne peut être partie à un tel accord.

Aujourd'hui, la question de l'opportunité d'une convention collective voyageurs applicable à l'ensemble de la branche en anticipation des nouvelles étapes de concurrence est posée. Elle pourrait être envisagée soit comme ouverture de nouveaux rounds de négociation, spécifiques aux voyageurs, soit par l'adaptation de la convention collective fret aux spécificités du transport de voyageurs. Dès lors que l'ouverture à la concurrence serait actée, l'ensemble des partenaires sociaux ont émis un accord de principe à envisager une telle négociation.

Scénarios sociaux

Deux scénarios peuvent être esquissés.

- **Scénario 1 « au fil de l'eau »** : les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne sont pas modifiés. La convention collective devrait être achevée pour le fret en 2012. Si le personnel de la SNCF reste exclu du champ de la convention collective, la SNCF ne bénéficiera pas de conditions équitables vis-à-vis de ses concurrents. Elle sera tentée de contourner le statut par une multiplication de filiales relevant du droit commun du travail. Les concurrents bénéficieront d'une situation dans laquelle ils auront la maîtrise des évolutions du jeu social.

Régime de transfert : en cas de succession d'opérateurs dans le cadre d'une délégation de service public, la SNCF garde ses agents et a la charge de leur trouver un emploi.

- **Scénario 2 « un cadre social négocié pour toute la branche »** : le personnel de la SNCF est inclus dans le champ d'application de la convention collective de branche. Une modification législative de l'article L.2233-1 du code du travail rend cette inclusion possible. Elle signifie que l'EPIC SNCF peut recruter hors statut aux conditions de la future convention collective de branche que peuvent compléter les accords d'entreprise. L'ouverture de cette option maintient le statut et ses garanties en vigueur pour ceux qui sont recrutés aux conditions du statut. La commission suggère que la part de la cotisation spécifique au régime de retraite T2 soit prise en charge par l'Etat. La SNCF reprend ainsi pleinement sa place en tant qu'acteur de la négociation au sein de l'UTP. Toutes les organisations syndicales représentatives à la SNCF ont vocation à participer à cette négociation. Les conditions de concurrence sont équitables, sans différentiel social.

Régime de transfert : la garantie de l'acceptabilité de l'introduction des délégations de service public pour les partenaires sociaux passe par l'institution par la loi d'un mécanisme de transfert des contrats de travail entre opérateurs successifs. La commission propose que ce mécanisme soit plus favorable que la seule application de l'article L.1224-1 du code du travail et comporte la garantie de certains droits spécifiques du statut (régime de retraite, garantie contre le licenciement économique, droits à l'avancement).

- Dans tous les cas, il conviendrait que la future convention collective dispose de stipulations la rendant applicables aux **nouveaux entrants** dont l'**activité principale** n'est pas le transport ferroviaire. En effet, il est important de veiller à ce que toutes les entreprises opérant (sous

condition de licence) sur le réseau ferré national l'effectuent sous la convention collective ferroviaire négociée et non pas celle de leur métier principal.

- **Durée du travail :** une attention particulière doit être portée à la réglementation de la durée du travail.

Elément essentiel à la cohérence et donc à la sécurité du trafic ferroviaire, la norme de durée du travail règle aussi l'organisation d'une entreprise de transport. Elle détermine la productivité du travail. La coexistence de deux régimes distincts pour des entreprises appelées à se faire concurrence est une rupture d'égalité qui ne peut se prolonger sans risques économiques et juridiques.

Un acte législatif créera dans le code des transports la base législative unique des principes réglementaires de la durée du travail dans l'activité de transport ferroviaire. Le premier article de l'acte dit loi de 1940 sera abrogé. L'Etat présentera aux partenaires sociaux de la branche les principes de durée du travail qui relèvent de sa compétence et ceux qui relèveront de l'accord de branche applicables à toutes les entreprises. Il leur soumettra pour avis ces principes. Ces textes renverront à la négociation de normes d'application au niveau de la branche.

4 Les propositions complémentaires de la commission concernant le fret ferroviaire

Au-delà des quatre questions qui lui ont été posées lors de la constitution des Assises et qui concernent l'ouverture du marché ferroviaire des voyageurs, la commission souhaite formuler des propositions relatives à l'amélioration de la situation du fret ferroviaire, pour lequel tous les acteurs auditionnés lui ont fait savoir leur insatisfaction.

Ce problème récurrent est également structurel et le relater fait partie des analyses par la commission des cas existants d'ouverture à la concurrence et des dysfonctionnements dénoncés en France.

C'est pourquoi, compte tenu des messages formulés en auditions et des échanges exprimés, la commission formule les propositions suivantes :

Propositions pour le fret ferroviaire

- Mettre en œuvre sans tarder la **gouvernance des grands corridors** prévue par le Règlement européen N°913/2010 du 22 septembre 2010 pour un fret ferroviaire compétitif ;
- Mettre en place un **plan de performance** pour le fret pour contribuer à rétablir la confiance des chargeurs (ce qui passe aussi par des échanges d'information plus directs entre RFF et les chargeurs) ;
- Améliorer la qualité (vitesse, fiabilité) et les processus d'attribution des **sillons fret** et prévoir des engagements de performances très élevées du gestionnaire d'infrastructures, à reprendre, pour la partie opérationnelle, dans le **code de réseau** qu'il est préconisé d'établir ;
- Réduire les risques d'irréversibilité dans l'évolution des chaînes logistiques (fermetures d'**installations terminales embranchées**, de gares fret, reconversion de foncier logistique urbain), au moyen de dispositifs incitatifs en contrepartie d'engagements d'exploitation ;
- Établir un **plan logistique national multimodal**, en relations avec les ports maritimes et intérieurs, comprenant un réseau de terminaux, plates-formes et installations terminales embranchées à moderniser et à compléter ;
- Faire un effort accru sur le **groupage-dégroupage** pour faciliter la massification nécessaire au mode ferroviaire pour améliorer sa compétitivité ;
- Préserver la possibilité de traitement du **wagon isolé**, là où il est nécessaire aux entreprises, et d'incitation à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité (**OFP**) là où leur pertinence économique sera démontrée ;

- Favoriser le développement du **transport combiné** rail-route et ouvrir à la concurrence l'accès aux terminaux ;
- Améliorer les **garanties contractuelles** apportées aux chargeurs pour leur redonner confiance, par exemple sous la forme de la finalisation d'un contrat type de fret ferroviaire demandé avec insistance par des acteurs importants.

5 Conclusion

Les présentes conclusions de la commission 1 s'inscrivent dans le contexte politique et juridique de compétence partagée des politiques de transport entre l'Union Européenne et ses États-membres.

À ce titre, notre pays se doit de respecter et de transposer les normes juridiques de l'Union, dont l'une des dernières (la refonte du premier paquet ferroviaire européen), en cours de procédure législative, a fait l'objet le 16 Novembre dernier d'un vote massif du Parlement Européen en faveur d'une prochaine étape d'ouverture des trafics voyageurs domestiques, qui fera l'objet d'un projet de Directive européenne annoncé pour 2012.

En considération de cet état de fait, la commission 1 a pris le parti de s'ouvrir très largement au contexte européen en procédant à l'étude systématique d'expériences nationales européennes et à l'audition de leurs responsables comme des autorités de Bruxelles et de nombreux experts des chemins de fer européens.

Il en ressort que la " géographie fait le train " et qu'il n'y a pas de modèle " prêt à porter " d'ouverture ferroviaire eurocompatible, mais des adaptations nationales, dont la commission s'est appliquée à évaluer les performances et la gouvernance.

Il y est notamment apparu que la concurrence ne s'improvise pas et que la transition entre monopole et ouverture nécessite du temps, de la préparation et de la progressivité.

Nonobstant des oppositions de principe à l'idée même de concurrence intramodale, et en considération des obstacles financiers et physiques qui contraignent par ailleurs le développement des chemins de fer en France, une très grande majorité des membres de la commission comme des personnalités et experts auditionnés ont convenu de la nécessité pour la France de s'y préparer dès aujourd'hui afin d'éviter les déboires malencontreux des improvisations françaises des précédentes étapes d'ouverture du fret (à compter de 2003) et du trafic international de voyageurs (en 2010).

En particulier, il est apparu que les dividendes de l'introduction de la concurrence dans les États-membres étudiés supposent que soient réunies les conditions d'un pilotage public et stratégique renforcé, de priorités politiques modales et intermodales claires et inscrites dans la durée, d'une régulation forte et indépendante, de financements stables et prédictibles, d'un cadre social unifié permettant d'éviter le "dumping social", de garantir la fiabilité des circulations et un haut niveau de sécurité.

Il appartient à la France de tirer parti de ces enseignements pour inventer son "modèle français" d'ouverture européenne en regard de sa culture et de son savoir-faire ferroviaires, mais aussi pour retrouver une influence à Bruxelles et peser dans le jeu européen.

A cet égard, l'hypothèse d'une nouvelle étape de régionalisation ferroviaire, en regard des succès engrangés depuis 2002 dans le développement des TER, est apparue comme l'une des dimensions possibles et prometteuses de la modernisation et du développement du système ferroviaire français, dans ses dimensions de service public et d'aménagement du territoire.

Il apparaît qu'un espace ferroviaire européen ouvert, au sein duquel les opérateurs historiques occuperont des positions d'acteurs dominants, est en marche, et constitue d'ores et déjà la "nouvelle frontière "du

chemin de fer du 21ème siècle et de filières ferroviaires européennes dynamiques capables de faire face aux concurrences des pays émergents et de leurs nouvelles industries ferroviaires.

Alors que le groupe Deutsche Bahn a résolument choisi la dimension européenne depuis les années 90 pour s'imposer aujourd'hui comme le principal acteur ferroviaire européen ; alors que les filières ferroviaires espagnoles et autrichiennes s'affirment désormais au-delà de leurs marchés intérieurs, la France a les moyens de rester dans le jeu, d'y trouver de nouvelles marges de développement et d'emploi industriel. Elle est l'un des rares pays au Monde à disposer de toute la chaîne de compétences et de savoir-faire ferroviaires lui permettant de présenter une offre globale sur les futurs marchés du monde, de l'ingénierie au matériel en passant par l'exploitation de réseaux complexes commerciaux et de service public.

À cet égard, la concurrence n'a pas été appréhendée par la commission 1 comme une fin en soi, ni même simplement comme la résignation à une obligation juridique européenne, mais comme un facteur d'adaptation et de modernisation d'une filière ferroviaire française, déjà largement immergée dans l'économie marchande par la concurrence de la route, et qui doit s'envisager comme l'un des grands atouts de la compétitivité industrielle et économique française dans le monde tel qu'il est aujourd'hui.

Sa réforme sur son marché intérieur, à une époque charnière de son histoire, en constitue le préalable.

COMMISSION N°1

« LE FERROVIAIRE FRANÇAIS AU CŒUR DE L'EUROPE » RAPPORT FINAL

1 Introduction

Le projet de construction européenne engagé après guerre porte en lui même l'effacement des barrières et frontières nationales au profit de la mobilité des biens et des personnes dans l'ensemble du territoire de l'Union. Si pour des raisons techniques et historiques, la route, la voie maritime et l'espace aérien se sont progressivement ouverts aux échanges intra européens, les espaces ferroviaires nationaux sont restés fortement cloisonnés, laissant l'essentiel des développements de la mobilité intra européenne portés par les autres modes de transports, au premier rang desquels se trouve le mode routier.

Dans ce contexte, le système ferroviaire français reste l'un des moins ouverts d'Europe alors que nos partenaires européens et la Commission européenne se font de plus en plus pressants pour demander une réciprocité à la présence d'opérateurs français sur d'autres marchés nationaux. Ce décalage commence à engendrer des difficultés, notamment pour notre capacité à être un acteur majeur au niveau européen. L'enjeu est d'entrainer l'ensemble d'une filière industrielle, que le marché intérieur français n'est plus en capacité de soutenir et d'alimenter seul face à la concurrence mondiale dans ce secteur.

Par ailleurs, au plan intérieur, le système ferroviaire français est confronté à de nouveaux défis de qualité de service, de fiabilité commerciale, d'obsolescence et d'usure du réseau classique, de congestion croissante de certains nœuds ferroviaires, de conflits de trafics liés à des capacités insuffisantes, à une compétitivité insatisfaisante et à son épuisement financier. Cette situation justifie la tenue des présentes Assises et rend nécessaire de donner un « second souffle » à notre système ferroviaire, en l'adaptant au contexte européen qui est le sien.

La concurrence est mécaniquement le résultat de l'effacement des frontières et obstacles physiques aux circulations ferroviaires entre États membres. Elle est aussi la conséquence de la construction d'un marché intérieur puissant, permettant de développer un secteur ferroviaire européen compétitif, qui soit capable de faire face aux nouvelles concurrences venant des pays émergents. C'est à cette échelle que le système français doit désormais s'envisager et adapter ses structures, sa gouvernance et son modèle social, avec le souci de valoriser son savoir-faire ferroviaire comme un des atouts de la France en Europe et dans le monde, dans un marché de la mobilité durable particulièrement prometteur.

La concurrence n'y est pas conçue ni appréhendée comme une fin en soi mais comme un contexte nouveau que précise et renforce le vote du Parlement Européen du 16 novembre 2011 qui appelle l'adoption d'une nouvelle Directive, visant à ouvrir le transport national de voyageurs dans les toutes prochaines années pour compléter l'ouverture du fret en 2003 (international) et 2006 (domestique) et celle du transport international de voyageurs de 2009. En outre, le Règlement OSP¹ n°1370/2007 permet d'ores et déjà la mise en appel d'offres des transports ferroviaires et d'autocars conventionnés, dans le respect du libre choix des autorités organisatrices de transport.

En d'autres termes, le transport ferroviaire évolue d'ores et déjà dans un contexte concurrentiel, non seulement intermodal mais également intramodal. Il est apparu nécessaire à la commission d'anticiper et de maîtriser la prochaine étape d'ouverture du trafic voyageurs national, afin d'éviter les improvisations et les lacunes d'encadrement social constatées lors des étapes précédentes.

¹ Règlement européen (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route dit règlement « OSP » -obligations de service public-

2 Les enseignements tirés des cas existants d'ouverture du ferroviaire à la concurrence

Les cas existants d'ouverture générale du ferroviaire sont à rechercher chez nos voisins étrangers. Dans le contexte spécifique français, l'ouverture du fret ferroviaire existe depuis 2006 et mérite d'être analysée pour éclairer les conditions d'une ouverture plus large.

2.1 *Les modalités d'ouverture du ferroviaire en Europe ont été multiples*

Selon les pays, les stratégies nationales et les modalités d'ouverture varient. Certaines ne sont pas considérées par la Commission européenne comme compatibles avec le droit de l'Union. Les procédures en cours devant la CJUE, parmi lesquelles celle concernant la France, devraient permettre de mieux apprécier l'existence et l'importance d'écart éventuels dans certains États membres.

Suisse : L'ouverture ferroviaire suisse a débuté en 1999 en liaison avec l'UE. L'opérateur historique CFF reste le premier transporteur ferroviaire suisse. Il est devenu société anonyme de droit public regroupant quatre divisions (voyageurs, infrastructures, immobilier et marchandises). En outre, a été fondée en 2006 « Sillon suisse SA », filiale des CFF et d'autres entreprises. A la suite de la régionalisation des transports de voyageurs, les 26 cantons organisent les services de transport régionaux, sous la coordination et avec le financement de l'exploitation par le gouvernement fédéral pour 50% et les cantons pour environ 20%. Le marché suisse est théoriquement ouvert à la concurrence, les cantons et la confédération pouvant lancer conjointement des appels d'offres. Il existe une trentaine d'entreprises régionales, propriétaires de leur infrastructure ferroviaire. A la Confédération revient une certaine autonomie de planification, avec des priorités stratégiques et la création d'un fonds pour l'élargissement du réseau, financé par la RPLP, la TVA et les accises sur les huiles minérales. La situation résultante est bonne, la Suisse étant première mondiale en nombre de km en transports publics parcourus par voyageur et en nombre de trains par km de voie ferrée, avec une croissance annuelle de 4,4% en voyageurs, liée notamment au cadencement sans réservations et à l'intégration tarifaire (permettant de voyager sur tout le territoire avec un seul titre de transport).

UK : Ce pays n'a pas été auditionné par la Commission mais son cas est intéressant. Après une première étape de libéralisation intégrale (dont le réseau), qui a très vite montré ses limites, le Royaume-Uni a procédé à une « renationalisation » du réseau, à des investissements publics massifs, et a poursuivi sa libéralisation, dans le cadre de franchises après appels d'offres. Désormais, un régulateur spécialisé fort (ORR) occupe une grande place dans la décision publique et le gouvernement britannique, par le biais du DfT (*Department for transport*), joue un rôle majeur dans le système en définissant sa stratégie, son architecture institutionnelle, ses moyens financiers et ses objectifs de performance. Les trafics croissent assez régulièrement mais les dépenses publiques croissent aussi largement, du fait d'un état très dégradé des installations techniques au démarrage du processus de libéralisation dans les années 90.

Suède : C'est le laboratoire d'application de la directive 91/440 avec une stratégie de scission des SJ entre infrastructures et gares d'une part (dont l'exploitation et la maintenance sont fortement subventionnées par l'État) et services de transport d'autre part, qui s'ouvrent progressivement à la concurrence (services régionaux de voyageurs, puis fret puis services nationaux de voyageurs). Une Autorité de la concurrence régule le tout et l'État se concentre sur la planification multimodale. Le ferroviaire suédois se porte bien : il représente 33% du transport intérieur de marchandises (avec des péages faibles) et les voyageurs, souvent navetteurs, remplissent les trains à 100%, grâce notamment à une bonne information. Le trafic croît régulièrement et se partage entre un nombre croissant de concurrents.

Pays Bas : Il existe une organisation triangulaire entre l'État, autorité concédante qui contractualise pour 10 ans avec des indicateurs de performance et des pénalités, ProRail, gestionnaire d'infrastructures de droit privé à capitaux publics, et les entreprises ferroviaires, dont la société nationale NS. L'ouverture à la concurrence de transport ferroviaire de voyageurs s'opère progressivement, en commençant en 1997 par 20 lignes régionales les moins rentables. Le fret, entièrement ouvert à la concurrence, est désormais exploité principalement par une filiale de la DB qui a absorbé NS Cargo. Une Haute Autorité à la

concurrence nationale assure une régulation forte, pendant qu'un centre opérationnel, qui réunit toutes les parties prenantes, gère les opérations au quotidien, sous la présidence du gestionnaire d'infrastructures. Cette ouverture n'a pas fragilisé l'opérateur national, dans le domaine du passager.

Allemagne : Après la réunification du pays, les entreprises historiques DB et DR ont fusionné et ont été restructurées en une nouvelle entité, DB AG, moyennant une reprise par l'État de la dette ferroviaire, la mise en place du BEV (« Patrimoine ferroviaire de l'État », organisme de droit public qui dépend de l'État fédéral) et d'un nouveau statut pour les nouveaux embauchés. Gestionnaire d'infrastructures et entreprise ferroviaire historique sont organisées en holding (dont le fonctionnement choisi en Allemagne pose des problèmes d'indépendance de gestion des facilités essentielles selon la Commission européenne). Le transport régional de voyageurs, structurellement non rentable, est géré par concessions de service public attribuées par les autorités locales organisatrices de transport (encore fréquemment par attribution directe à DB, même si les mises en concurrence se développent et sont depuis peu rendues obligatoires par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et conduisent à des pertes de parts de marché par DB). Le transport national de voyageurs est juridiquement possible en « open access » mais il n'y a quasiment aucun nouvel entrant sur ce segment. Dans le domaine du fret, la part de marché intérieur de DB a décrû au profit de nouveaux entrants (qui détenaient 21% du marché en 2008). La DB a mis en œuvre une stratégie de développement externe sur les marchés européens, qui en a fait aujourd'hui le leader du fret ferroviaire en Europe et un des principaux opérateurs européens de voyageurs depuis qu'elle a absorbé le britannique Arriva.

France : Le marché intérieur français du fret ferroviaire est ouvert à la concurrence depuis mars 2006 et les liaisons passagers internationales depuis décembre 2009. Ces dates correspondent aux limites imposées par la Commission européenne, en contrepartie d'un plan de redressement du fret ferroviaire et d'une autorisation d'aides d'Etat en 2006. La Commission fait le constat que 4 plans successifs de relance du fret ferroviaire, comme l'ouverture à la concurrence, n'ont pas enrayer le déclin continu du fret ferroviaire français, qui se situe aujourd'hui à quelque 30 Gt.km contre 300 pour la route. Il apparaît que l'échec de ces différents plans de relance tient essentiellement à un déficit de compétitivité face à la route, dû à de multiples facteurs : écart de productivité, insuffisance de qualité de l'offre, absence de système de responsabilité commerciale, mauvais accès aux facilités essentielles et mauvaise qualité des sillons.

La gouvernance du système ferroviaire français s'est complexifiée, avec la création de l'EPSF et de l'ARAF aux côtés des établissements publics d'Etat que sont SNCF et RFF, des AOT et des nouveaux entrants, formant un ensemble confus, aux responsabilités diluées, et à la coordination opérationnelle insatisfaisante. Néanmoins, on observe une évolution très positive du trafic passagers, due notamment au dynamisme des financements de l'Etat et des Régions en faveur des TGV et TER, avec cependant une saturation très préoccupante du réseau francilien.

Globalement, au niveau européen, la Commission européenne, auditionnée dans ces Assises, a annoncé que si de nombreux États membres ont suivi la direction qu'elle a tracée, de nouveaux textes d'ouverture du transport national de voyageurs devraient être présentés en 2012 pour ouvrir complètement à la concurrence le transport ferroviaire intérieur et mettre fin à l'exception / dérogation permise au chemin de fer lourd par le règlement OSP. La Commission européenne est confortée sur ce point par le Parlement européen dans son vote du 16 novembre 2011.

La concurrence intramodale est déjà une réalité dans la plupart des États membres et, si on se réfère aux intentions de la Commission européenne, l'extension du champ de cette concurrence est annoncée, même si l'opérateur historique demeure en général largement majoritaire.

Les expériences des pays étrangers qui ont choisi la mise en concurrence montrent qu'elle peut s'avérer bénéfique au triangle usagers / contribuables / cheminots, moyennant certaines précautions dans sa mise en œuvre.

Elles diffèrent principalement par leur rythme de mise en place (big bang ou progressivité) et par les gouvernances retenues (en particulier 15 États-membres ont séparé l'infrastructure, 7 ont mis en place des

holdings dont la compatibilité avec les objectifs de l'Union est discutée) et les cadres sociaux qui les accompagnent.

Il n'y a cependant pas de modèle « prêt-à-porter » de concurrence, mais une adaptation euro-compatible aux spécificités nationales.

2.2 *Les acteurs du ferroviaire français portent un diagnostic critique*

Dans ce contexte de multiplicité des cas étrangers d'ouverture, malgré les progrès permis par le développement volontariste des LGV et par l'action des Régions en faveur des TER, la situation française du ferroviaire n'est jugée satisfaisante par aucune partie prenante. Les utilisateurs du chemin de fer ont exprimé de fortes attentes d'amélioration de la qualité du service, à la fois pour les voyageurs et pour le fret.

Les associations représentant les voyageurs attendent notamment :

- une visibilité de l'offre à 20 ans (comme en Suisse) vu les régressions des offres constatées ;
- une meilleure coordination entre les différents acteurs (opérateurs et autorités organisatrices et gestionnaire d'infrastructures) pour une offre de meilleure qualité ;
- une politique commerciale plus dynamique, pour le fret comme pour les voyageurs ;
- la préservation de la fonction « guichet unique » en cas d'ouverture à la concurrence ;
- une meilleure prévention des dysfonctionnements, le retour de la ponctualité des trains, une meilleure gestion des situations perturbées avec dédommagements ;
- une meilleure organisation des correspondances et des temps d'attentes entre deux trajets, une meilleure transparence tarifaire, une meilleure information délivrée par un guichet unique et un meilleur confort à bord des trains.

Pour les AOT régionales, la régionalisation a permis la croissance du trafic ferroviaire régional ; cependant, les indispensables développements sont limités par les contraintes de l'infrastructure, la multiplicité des interlocuteurs et l'absence d'un financement dédié au transport régional.

Le fret ferroviaire, bien que déjà assuré à 20% par la concurrence en France, ne satisfait ni les chargeurs, ni les opérateurs de fret conventionnel ou combiné, qui souhaitent principalement :

- des améliorations substantielles dans trois grands domaines: la qualité technique et contractuelle (traçabilité des charges, responsabilité du transporteur), la fiabilité du service et le prix ;
- la disponibilité de sillons fret fiables et d'une qualité répondant aux besoins de leurs chaînes logistiques ;
- le maintien d'une offre de transport par wagon isolé pour les entreprises qui ne peuvent pas remplir un train complet ;
- l'amélioration des conditions de transport combiné rail-route « classique » (trains longs et rapides, sillons garantis, accès ouvert aux terminaux), alors que les autoroutes ferroviaires ne répondent pas à un fort besoin des chargeurs.

Or, dans une concurrence modale devenue plus vive, le transport ferroviaire est en difficulté dans notre pays, avec une situation caractérisée notamment par :

- une performance et une attractivité insuffisantes
- une dégradation de la qualité de service
- une évolution défavorable des facteurs économiques
- une tension durable sur les finances publiques

- une gouvernance du système devenue inextricable et illisible par les différents acteurs

Dans ce contexte, si le transport ferroviaire de voyageurs gagne continûment des parts de marché sur la route depuis une quinzaine d'années², le fret ferroviaire diminue en France, dans l'absolu mais aussi en part modale par rapport au transport routier de marchandises, plus fiable et plus souple.

3 Les réflexions de la Commission autour des questions posées

Quatre questions ont été posées à chacune des quatre commissions qui composent ces Assises du ferroviaire. Les auditions, débats et réflexions menés par cette Commission sont donc restitués autour de ces quatre questions initiales. En outre, les contributions remises par les participants ont été transmises en l'état aux ministres.

3.1 *Que pouvons-nous attendre d'une ouverture du marché ferroviaire du point de vue des autorités publiques, des entrants potentiels, des clients, de la SNCF, de RFF ? Dans quelles conditions de régulation ?*

Dans tous les autres secteurs économiques, l'ouverture à la concurrence est un des moyens connus d'améliorer l'efficience du système productif, si elle est convenablement organisée et adaptée aux spécificités du secteur. L'expérience des États membres qui l'ont adoptée dans le secteur ferroviaire et qui se sont organisés pour l'utiliser au mieux, montre que la concurrence a notamment permis:

- une meilleure transparence des coûts de production des services, notamment pour les autorités organisatrices des transports ferroviaires, grâce à l'affichage des prix des prestations ;
- une baisse des coûts de production du service, notamment pour la maintenance de l'infrastructure et du matériel et la conduite des trains permettant une meilleure compétitivité et des marges de manœuvre financières pour le mode ferroviaire ;
- des opportunités d'adaptation des services publics (maintien de lignes d'aménagement du territoire, développement de nouveaux services « de niches » par réouverture ou redynamisation de lignes délaissées ou, au contraire, développement d'autres solutions modales plus adaptées à la desserte de territoires diffus), après la mise en œuvre de procédures d'appels d'offres et en fonction de leur intérêt économique ;
- une meilleure perception des attentes des usagers et des clients, généralement mieux écoutés que par un monopole ;
- un aiguillon de modernisation et de performances pour l'opérateur historique, qui reste généralement dominant (par un mécanisme de contestabilité selon le modèle Baumol-Panzar-Willig³, sauf au Royaume Uni qui a choisi son démantèlement ou aux Pays-Bas dans le transport de marchandises) ;
- l'opportunité, pour l'opérateur historique de se consacrer plus efficacement à ses grandes missions nationales et de s'affirmer comme un acteur européen d'avenir, dans l'intérêt de l'industrie nationale (comme c'est le cas en Allemagne).

Par ailleurs, si les trois « paquets » législatifs ferroviaires adoptés par l'Union européenne définissent les modalités d'accès aux réseaux d'une pluralité d'entreprises ferroviaires disposant de droits et obligations équitablement répartis, on observe plusieurs façons de les décliner et d'en agencer les institutions, même

² En 1995, la part modale (en voyageurs.km) du transport ferroviaire pour le transport de voyageurs était de 7,5% contre 89,7% pour la route. En 2010, les parts modales étaient respectivement de 9,7% et de 87,4%.

³ Un marché « contestable » est un marché sur lequel la concurrence potentielle (la « menace » d'entrée d'une entreprise concurrente) garantit les prix concurrentiels, même si le marché est en réalité dominé par une seule ou par un petit nombre d'entreprises. Ce modèle théorique a été énoncé par les économistes Baumol, Panzar et Willig en 1982.

si le débat est vif sur le sujet entre Européens au point d'avoir été porté devant la CJUE par la Commission européenne.

Pour autant, qu'il s'agisse d'accès libre (« open access ») ou de contrats de service public, les acteurs auditionnés par la Commission n°1 ont constaté l'existence d'un certain nombre de **facteurs clés de succès communs aux différents modèles d'ouverture** à la concurrence des services ferroviaires. Ces facteurs clés influent sur les conditions de fonctionnement du système et sur sa gouvernance.

La gouvernance du système ferroviaire n'entre pas dans le mandat de la Commission n°1. Toutefois les auditions réalisées, notamment pour ce qui concerne le fret, ont abordé ce sujet de façon récurrente. Il y est apparu la nécessité de reconstruire la gouvernance d'un système ferroviaire caractérisé par une grande confusion des responsabilités opérationnelles, une inflation procédurale et une faible appropriation des besoins commerciaux des clients. Sans entrer dans des propositions de réforme de la gouvernance actuelle, objet de la Commission n°2, notre Commission suggère qu'elles soient dictées par trois grands principes directeurs :

- un principe de simplification, garant de la robustesse, de la transparence et de la réactivité du système ;
- un principe de responsabilisation, visant à identifier précisément les responsabilités au sein du système dans ses différentes composantes et à y associer un dispositif de prise en charge des défaillances ;
- un principe de cohérence du système d'exploitation tendant à garantir le fonctionnement de la chaîne opérationnelle et de sécurité.

Notre Commission verse à la réflexion ces principes autour desquels il lui semble qu'une réforme euro compatible de la gouvernance actuelle devrait être envisagée.

1. Une gouvernance publique claire et forte

- La présence d'un État stratège fort qui définit et pilote clairement la politique ferroviaire nationale, avec des objectifs mesurables de mobilité durable, inscrits dans la durée et sans revirements intempestifs, qui se coordonne efficacement avec les autres niveaux concernés : le niveau communautaire du système national et le niveau régional.
- Des obligations de service public clairement définies et compensées, avec une exécution effectivement contrôlée par les Autorités organisatrices. Ce contrôle suppose l'existence de capacités d'investigation des Autorités organisatrices et une transparence des coûts contractuels.
- Des capacités d'infrastructures (lignes, triages et terminaux) équitablement accessibles et gérées dans des conditions les mettant à l'abri des conflits d'intérêt. Ce résultat ne peut être atteint qu'avec l'instauration de véritables garanties juridiques et matérielles d'indépendance, de prévention des conflits d'intérêt, et de libre accès aux facilités essentielles. Ces garanties ne peuvent pas être indépendantes des structures et organisations mises en place pour la gestion des facilités essentielles. Il est constant dans la doctrine et la jurisprudence des autorités de régulation de tous les secteurs, que les garanties à mettre en place sont d'autant plus fortes que la gestion des facilités essentielles reste à la portée de l'influence d'un opérateur dominant sur un marché susceptible d'être directement ou indirectement soumis à une pression concurrentielle.⁴
- Un régulateur puissant et indépendant, disposant de pouvoirs et de moyens adaptés aux caractéristiques des structures et organisations mises en place pour la gestion

⁴ A l'instar du schéma adopté dans le 3^{ème} paquet énergétique de 2009, qui soumet les gestionnaires d'infrastructures essentielles appartenant à une entreprise intégrée à une certification de l'indépendance de leur gestion par rapport à celle de la production et de la fourniture de services énergétiques, et dispose que cette certification est délivrée par les régulateurs nationaux sous le contrôle de la Commission européenne.

des facilités essentielles, mettant en œuvre des procédures rapides et disposant de capacités d'investigation et d'auto-saisine effectives, pour protéger les nouveaux entrants dans la période de transition vers une concurrence sectorielle effective et pour protéger les clients, particuliers et entreprises, des effets de toutes les pratiques anticoncurrentielles susceptibles de nuire à leurs intérêts légitimes. Les conditions techniques et économiques d'accès aux facilités essentielles doivent faire partie des sujets d'auto-saisine des régulateurs, afin d'accélérer le processus d'accès des concurrents de l'opérateur historique à ces facilités.

- Des financements stables, programmés et proportionnés aux objectifs énoncés par la puissance publique, prenant en compte la nature des investissements de développement et de régénération du réseau (lourds et à long temps de retour) et l'adéquation d'une planification stratégique avec les disponibilités financières, notamment budgétaires.
- Une nouvelle étape de régionalisation ferroviaire, associée à un dispositif systématique et décentralisé de coordination des AOT.

2. Des acteurs opérationnels qui s'engagent en bonne connaissance de cause

- Des Droits et obligations réciproques correctement codifiés entre les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure sur la base d'un référentiel de performance opposable, notamment pour ce qui concerne la qualité des sillons, la disponibilité de l'infrastructure, la sécurité des circulations et la gestion des situations dégradées. Dans plusieurs États membres, ce référentiel prend la forme d'un code du réseau, élaboré de façon concertée entre les parties prenantes et d'application contrôlée par le régulateur.
- Des modalités d'accès rapide des clients à l'information concernant la disponibilité des capacités de l'infrastructure et des capacités de transport offertes par les différents concurrents, les horaires et les tarifs, ainsi qu'une évaluation de la qualité de service pour faciliter l'exercice de leurs droits.
- Un dispositif de responsabilité et de droits des clients, prévoyant le traitement des défaillances auxquelles ils sont exposés par un guichet unique et la possibilité de subrogation des indemnisations dans un souci d'équité vis à vis des transporteurs, eux-mêmes exposés à des défaillances intervenant au sein du système ferroviaire.
- Une définition claire et précise de la consistance des facilités essentielles, simplifiant la mise en œuvre rapide du droit d'accès pour tous les concurrents. En effet, si l'annexe II de la Directive 2001/14 range dans une même catégorie l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, les infrastructures d'approvisionnement en combustible, les gares de voyageurs, leurs bâtiments et les autres infrastructures, les terminaux de marchandises, les gares de triage et d'autres types de gares, l'article 5 de cette Directive ne précise pas les obligations pesant sur les gestionnaires de ces infrastructures quand ils sont multiples, ce qui est le cas en France avec la séparation entre SNCF et RFF. Le développement du transport combiné encouragé par les pouvoirs publics appelle également des précisions sur le caractère d'infrastructures essentielles que pourraient avoir les chantiers de transport combiné.

3. Un cadre social permettant une concurrence équitable entre tous les opérateurs et un haut niveau de sécurité et de savoir faire ferroviaire

Issu des années 30 du siècle précédent et appuyé sur une base légale qui remonte à 1940, le régime social particulier des cheminots a été conçu et progressivement développé en considération de deux éléments de contexte :

- Il s'agit d'un régime social adapté aux sujétions particulières des contraintes opérationnelles du chemin de fer, notamment pour ce qui concerne l'organisation du

travail. En cela, il présente des particularités et des « souplesses » étrangères au droit commun du travail.

- Il s'agit d'un régime spécifique à un monopole confronté depuis 2003 (libéralisation du fret international) à une pluralité d'opérateurs qui n'y sont pas soumis.

Dès lors, se pose la question d'un nouveau « pacte social » de branche, protecteur à la fois des spécificités des métiers du rail mais aussi des agents de la branche employés par les nouveaux entrants. A défaut de ce nouveau « pacte social » adapté au nouveau paysage ferroviaire européen de notre siècle, il serait à craindre une banalisation progressive du régime social des chemins de fer dans le droit commun du travail, sans prise en compte des spécificités de ses métiers et de son histoire sociale. C'est pourquoi l'opportunité d'ouvrir la négociation d'une convention collective de branche semble recueillir un assez large consensus. Elle pose le problème d'un nouvel agencement de ce qui procède de la loi, de la négociation collective et d'accords d'entreprises avec, au cœur de la problématique, le positionnement spécifique de la SNCF, eu égard à son poids dans la branche. Ces questions sont approfondies dans la réponse à la question n°3.4.

3.2 Quelle place pour la SNCF et les nouveaux entrants dans un système ouvert pour les voyageurs ? Quelles fonctions l'opérateur historique peut-il continuer à assurer dans un système national ouvert ?

En premier lieu, il convient de rappeler que « le ferroviaire français au cœur de l'Europe », intitulé de cette commission des Assises, comprend non seulement l'entrée de nouveaux opérateurs dans le système français, mais aussi **l'ouverture des acteurs ferroviaires français au marché européen**.

Sur ce point, la place de la **SNCF** est importante. **20% du chiffre d'affaires** de sa branche « Voyages » (TGV) est réalisé à l'international, ce qui est considérable. Dans le marché européen de la grande vitesse ferroviaire, sur un réseau à l'échelle du continent et dont l'Union européenne souhaite un maillage plus développé (RTE-T), la SNCF a pris une **part d'environ 50%** des voyageurs-km, ce qui est remarquable (la DB est à moins de 25%).

L'opérateur historique français est donc bien placé dans le marché européen, plus ouvert à la concurrence que le système ferroviaire français. L'intérêt de l'État, actionnaire de la SNCF, ne peut être que dans le maintien, voire le renforcement de cette place enviable.

S'agissant ensuite de **la place de la SNCF dans un système ferroviaire français ouvert**, il faut observer que les auditions de la commission ont confirmé que, sauf au Royaume-Uni qui en a fait le choix, l'ouverture à la concurrence pratiquée dans tous les pays européens analysés n'a jamais fait disparaître l'opérateur ferroviaire historique national.

La SNCF déclare ne pas craindre l'ouverture du marché ferroviaire français à la concurrence. Elle déclare même la souhaiter, car elle la considère comme une **opportunité**, pour deux raisons principales : la nécessité d'assainir le système ferroviaire (financement, rôles des acteurs) et l'incitation à l'amélioration du service offert (qualité, prix, productivité, innovation). Dans un système ouvert du ferroviaire français, **la SNCF entend jouer un rôle de pivot, d'acteur de référence**.

Cette vision n'est d'ailleurs pas contestée par les **nouveaux entrants**, regroupés au sein de l'AFRA, qui déclarent même avoir besoin d'un opérateur historique fort, à condition notamment que la concurrence soit régulée équitablement et que la gouvernance du réseau garantisse l'égalité de traitement entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique.

- Les nouveaux entrants, tout comme les Régions, devraient être associés à la gouvernance du système ferroviaire, pour contribuer à son bon fonctionnement.

3.3 Quels sont les modèles d'ouverture possibles pour les services régionaux de voyageurs, les trains d'équilibre du territoire et les trains à grande vitesse?

Existe-t-il une spécificité « Ile de France »? En fonction de quels critères la France devrait-elle se positionner ? Selon quel calendrier ?

Avec quelques nuances juridiques, il existe principalement deux modèles d'ouverture possible à la concurrence des services intérieurs de transport de voyageurs (TET, TER et TGV).

3.3.1 La concurrence en accès libre⁵

L'ouverture à la concurrence en accès libre (« open access »), suppose que tous les concurrents peuvent intervenir dans la limite de capacité disponible de l'infrastructure. Les entreprises ferroviaires se font concurrence en choisissant librement la consistance de leur offre (politique de prix, dessertes, fréquences, nature du matériel roulant, services à bord,...). C'est la modalité de mise en concurrence retenue pour le transport de fret. Dans ce domaine, le résultat obtenu en France est relativement contrasté, de nouveaux entrants sont effectivement apparus mais le volume global d'activité ne s'est pas développé.

L'accès libre n'exclut pas que les conditions de l'offre ferroviaire soient encadrées par des dispositifs réglementaires, pour des raisons de sécurité (homologation du matériel roulant, certification des personnels de conduite et d'accompagnement) ou pour garantir l'efficacité du système (mutualisation des grilles horaires, organisation des correspondances...). Toutefois, cet encadrement ne peut avoir pour objet ou pour effet de favoriser certains concurrents au détriment d'autres.

La concurrence en accès libre présente plusieurs avantages :

- la définition de l'offre de services (dessertes, prix...) est réalisée par les entreprises ferroviaires (et non par la puissance publique) après analyse de la disposition à payer des usagers et en prenant en compte la concurrence multimodale, ce qui devrait rationaliser l'affectation des ressources de l'économie au secteur ferroviaire ;
- sous réserve de la disponibilité de capacités d'infrastructure et de matériel roulant à des coûts raisonnables, la concurrence devrait entraîner une baisse de prix et une amélioration de l'offre commerciale qui bénéficient aux clients.

Elle est aussi susceptible de présenter certains inconvénients:

- le risque d'instabilité dans le temps de l'offre de service (reconfiguration régulière de l'offre de service pour optimiser la rentabilité) ;
- l'absence de coordination des offres des différents opérateurs ferroviaires (en matière de continuité tarifaire, d'organisation des correspondances,...) ;
- la dépendance du niveau d'ouverture à la concurrence au niveau de tarification des infrastructures et services essentiels (s'il est trop élevé, la possibilité d'opérer en accès libre est réduite, s'il est trop faible le besoin de concours publics pour l'infrastructure s'accroît) ; les conditions d'accès à ces infrastructures et services essentiels doivent respecter des qualités d'équité et de non-discrimination supposant une gestion totalement indépendante des intérêts de l'opérateur dominant.
- le risque d'écrémage des liaisons les plus rentables par de nouveaux entrants, la péréquation interne financée par les clients des liaisons les plus rentables étant dès lors réduite et le maintien de ces liaisons non rentables nécessitant un apport d'un financement externe, soit sous forme de concours publics provenant du budget général, soit par taxation des profits des liaisons rentables (les deux solutions pouvant induire des distorsions du fonctionnement de l'économie.

⁵

Aussi appelée concurrence **dans** le marché

3.3.2 La concurrence sous délégation de service public⁶

Le second modèle possible est caractérisé par l'exploitation de services ferroviaires dans le cadre de contrats de service public supposant l'établissement de cahiers des charges précis et le contrôle du respect de leurs dispositions.

Après appel d'offres avec mise en concurrence sous le régime du règlement européen OSP, l'opérateur retenu a le droit exclusif d'exploiter les services prévus au cahier des charges

Ce mode d'ouverture concerne les services de transport qui ne sont pas structurellement rentables. Dans une telle situation, le contrat de service public peut être attribué à l'opérateur qui demande le moins de subventions pour l'exploitation des services prévus au cahier des charges. Dans certains cas, ce contrat peut également concerner les services naturellement rentables et l'attribution d'une franchise pour un service défini et sur une durée limitée peut alors être mise aux enchères par la puissance publique, moyennant la récupération d'une partie des profits susceptibles d'être réalisés par l'opérateur en monopole sur un marché solvable⁷.

L'ouverture du marché dans le cas de services de transport qui ne sont pas naturellement rentables présente plusieurs avantages :

- l'offre de services ferroviaires est décidée par les autorités publiques, hors du seul objectif de rentabilité économique (continuité du service, désenclavement ou desserte équilibrée du territoire,...) ;
- la mise en concurrence d'opérateurs pour l'attribution de contrats de service public permet de révéler, au moins partiellement, les coûts des services de transport et de réduire les contributions publiques au système ferroviaire ;
- les obligations de service public permettent la définition d'une offre stable dans le temps et une mise en cohérence des services en termes de politique tarifaire, de grilles horaires, d'informations aux voyageurs....
- le niveau de service ne dépend pas directement du niveau de la tarification de l'infrastructure mais il dépend de la disposition des autorités publiques à contribuer au financement du service souhaité au niveau demandé par le candidat retenu.

Elle est aussi susceptible de présenter certains inconvénients :

- le service étant défini pour une certaine durée dans les cahiers des charges, l'offre s'adapte plus lentement à l'évolution de la demande et l'incitation à l'innovation au bénéfice du client peut être plus réduite qu'en cas de concurrence dans le marché ;
- le résultat du processus d'appel d'offres dépend beaucoup de la qualité du cahier des charges et du processus de sélection des offres (pertinence du choix des objectifs de qualité et de coûts fixés aux concurrents) ;
- le processus d'appel d'offres et la gestion de contrats de service public sont générateurs de coûts de transaction pour les autorités publiques, car il convient que celles-ci soient capables de recourir à des compétences techniques, juridiques et commerciales susceptibles d'interpréter convenablement les propositions nécessairement complexes des candidats ;

L'expérience étrangère montre qu'il est possible de faire coexister les deux méthodes d'ouverture à la concurrence sur un même réseau, à condition d'être capable de mettre en place des conditions équitables et non discriminatoires d'accès à ces infrastructures et services essentiels.

⁶ *■ Aussi appelée concurrence pour le marché*

⁷ *C'est par exemple le cas dans le secteur des télécommunications et dans certains cas dans le secteur ferroviaire au Royaume-Uni, où plusieurs franchises font l'objet de reversements à la puissance publique.*

3.3.3 Les propositions en réponse aux questions posées

L'analyse des facteurs clés de succès listés plus haut, tant dans les autres États membres que dans la situation française marquée par la croissance des coûts du système et l'érosion continue du fret, conduit à formuler les réponses suivantes aux questions posées.

Scénarios d'ouverture à la concurrence

- Plutôt que d'un « big-bang », la commission préconise une **ouverture progressive et maîtrisée** des services ferroviaires de voyageurs en France, à l'instar de la plupart des pays auditionnés, même si la France présente un décalage important avec des Etats-membres voisins qui ont anticipé l'ouverture de leur marché.
- La commission considère que la date générale d'ouverture à la concurrence devra être celle qui sera fixée par la Directive européenne annoncée pour 2012 par la Commission et le Parlement.
- Concernant **les services commerciaux intérieurs** (TGV notamment), la commission suggère, sous réserve d'évaluation, la modalité d' « open access ». Eu égard à la complexité mise en évidence par le rapport du CAS, la commission préconise une phase préparatoire d'ici la date d'ouverture que la Directive européenne fixera. Une étape intermédiaire pourrait consister en l'assouplissement du cabotage sur les lignes internationales, sous condition d'adaptation de son encadrement. La concurrence sur le marché de la grande vitesse ferroviaire se heurtera à des limites, car ces services nécessitent un matériel roulant couteux, une accessibilité totale aux facilités essentielles en centres-villes et des flux de voyageurs suffisants pour satisfaire plusieurs entreprises ferroviaires sur une même ligne. En outre, la SNCF pratique une péréquation interne entre ses TGV, dont 36% du parcours s'effectuent sur lignes classiques et dont 30% des liaisons ne seraient pas rentables.
- **L'intérêt, l'étendue et le rythme d'ouverture des TER à la concurrence doivent être laissés à l'appréciation de chaque autorité organisatrice régionale** (au titre du principe de libre administration des collectivités territoriales). Si au regard du droit européen, cette ouverture serait possible aujourd'hui, les régions souhaitent toutefois, en préalable, une meilleure transparence financière de la SNCF et une nouvelle étape de décentralisation.
- **En Ile-de-France, la saturation des lignes et la dégradation de la qualité de service du transport ferroviaire nécessitent prioritairement une mise à niveau du réseau et des services, sans exclure à terme son ouverture, selon des modalités spécifiques à sa complexité.** Pour les RER, le STIF ne cherche pas l'arrivée de nouveaux entrants mais plutôt une meilleure coordination des acteurs actuels, pour faire face à une fréquentation en forte croissance dans des conditions d'exploitation très tendues. La priorité de l'amélioration du fonctionnement du système francilien sur son ouverture est aussi la position de la SNCF. Il est vrai que tant au plan juridique qu'au plan opérationnel, l'Ile-de-France constitue un contexte très particulier, qui ne se prête pas à constituer la première étape de l'ouverture du marché ferroviaire intérieur de passagers. Il est nécessaire de prendre en compte l'intention de la Commission européenne d'adapter le règlement OSP 1370/2007 aux derniers développements de la législation communautaire.
- **La commission suggère une étape de transition consistant à ouvrir à la concurrence, sous délégation de service public d'Etat, certains trains d'équilibre des territoires, en 2014.** L'arrivée à échéance fin 2013 de la convention entre l'État et la SNCF sur les TET, fournit une bonne opportunité pour préparer de façon rationnelle l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs national. L'AOT des TET étant désormais l'État, celui-ci pourra mobiliser les compétences permettant de mettre au point les modalités juridiques, techniques et économiques préalables à l'exercice d'une concurrence efficace. Il devra préciser les conditions économiques à retenir notamment pour la constitution de lots cohérents, les critères de mise en concurrence, les conditions d'accès aux facilités essentielles, la régulation de ce segment de marché et les modalités d'évaluation de cette ouverture, en concertation avec le comité de suivi des TET. Les outils mis au point par l'État à l'occasion de cette ouverture devraient être conçus de manière à être utilisables par les Régions pour procéder, à leur initiative, à une mise en concurrence progressive de certaines dessertes TER

Ces propositions supposent la promulgation de dispositions législatives qui devront préciser les conditions de mise en œuvre du règlement OSP dans le contexte ferroviaire français, les conditions de mise en place du cadre social et compléter les dispositions actuelles relatives aux conditions d'exercice de la concurrence dans le secteur ferroviaire et de sa régulation sectorielle qui doit voir ses pouvoirs étendus⁸, pour les adapter à l'évolution du contexte communautaire et national dans les années à venir.

Ces dispositions législatives devront également améliorer les conditions d'accès des clients à l'information utile à l'exercice de leurs droits ainsi qu'à l'évaluation de la qualité de service, et renforcer les obligations d'information des gestionnaires d'infrastructure, des entreprises ferroviaires et des autres entreprises intervenant sur le marché des transports ferroviaires envers l'État et les autorités organisant des services de transport ferroviaire.

Ce processus d'ouverture devra être maîtrisé, pragmatique et sous exigence de sécurité constante.

Commencer par des liaisons ferroviaires d'équilibre du territoire permettra d'expérimenter l'ouverture dans un contexte national (l'AOT est l'État), qui ne préjuge pas de la volonté d'ouverture des AOT régionales et ne perturbera pas le contexte difficile de l'Île-de-France. C'est d'ailleurs également le souhait de l'AFRA.

Toutefois, ces TET, tous déficitaires à quelques rares exceptions près, nécessiteront une mise au point bien adaptée de conditions d'obligation voire de délégation de service public.

Enfin, l'objectif d'une première ouverture en 2014 permettra une anticipation utile de l'ouverture du système, avant que les règlements européens ne l'exigent pour la totalité (à une échéance actuellement estimée vers 2018). Cependant, cela suppose également que le cadre social harmonisé soit défini et mis en œuvre, ce qui peut être sur le chemin critique de cette anticipation.

3.4 Selon les modèles envisagés, quel cadre social applicable à la SNCF et aux nouveaux entrants ? Par quel(s) processus doit-il être élaboré / négocié ? Quel est le devenir du personnel en cas de transfert de service d'un opérateur vers un autre ?

La commission prend acte de ce que les organisations syndicales et l'Association des Régions de France ne sont pas favorables à l'ouverture à la concurrence mais que, toutefois, la totalité des partenaires sociaux entendus se sont montrés ouverts à ce que les échéances prochaines soient anticipées et notamment à ce que l'Etat invite dès que possible les partenaires sociaux de la branche à ouvrir des négociations portant notamment sur le cadre social à mettre en place.

Les normes dérogatoires qui constituent le droit social applicable à la SNCF sont constituées d'un corps de textes successifs dont le plus ancien est l'acte dit loi de 1940. Ces textes constituent des exceptions au code du travail dans les domaines de la durée et de l'aménagement du temps de travail et du statut du personnel de l'EPIC SNCF.

La commission attire l'attention sur le fait que ces dispositions sont à la fois spécifiques aux sujétions des métiers de cheminot et à l'objectif de sécurité du personnel et des circulations, mais sont aujourd'hui exposées à une fragilité juridique au regard des grands principes du droit contemporain.

Par ailleurs, le statut ouvre droit à un régime de retraite spécial, qui a fait l'objet de deux réformes successives. Il ne s'applique pas aux personnels des nouveaux entrants ni aux contractuels de la SNCF. Le financement des avantages spécifiques de ce régime de retraite est à la charge de la SNCF (le taux T2 de sur-cotisation).

Dans le cadre d'un système ferroviaire ouvert à plusieurs opérateurs, ce contexte social porte en germe un risque de distorsion de concurrence entre l'opérateur historique et les nouveaux entrants.

⁸ Des propositions en ce sens ont été formulées par l'Autorité de la concurrence

En l'état actuel des choses, un statu quo social conduit à un recrutement sous le code du travail ou de diverses conventions collectives, des personnels des nouveaux entrants. La SNCF se trouve dans une situation particulière, difficile à assumer dans un contexte concurrentiel.

Un grand empirisme a présidé à l'arrivée des nouveaux entrants dans le fret et le transport international de voyageurs. Ce constat a fait l'objet de larges critiques, même si un consensus s'est dégagé pour qu'à titre provisoire, certains accords conclus pour le fret ferroviaire soient volontairement appliqués aux conducteurs des trains de voyageurs de trafic international.

La poursuite de l'ouverture à la concurrence la rendra d'autant plus acceptable qu'elle sera mieux anticipée. Elle doit faire l'objet de négociations sociales qui prennent en compte les enseignements des ouvertures précédentes. Ainsi les partenaires sociaux s'en approprieront la dynamique.

En matière de fret, la négociation d'une convention collective a été engagée dès 2007 à l'invitation du Premier Ministre et est en cours de finalisation à l'échelle de la branche. Il est à noter que l'EPIC SNCF, du fait du régime légal qui lui est applicable, ne peut être partie à un tel accord.

Aujourd'hui, la question de l'opportunité d'une convention collective voyageurs applicable à l'ensemble de la branche en anticipation des nouvelles étapes de concurrence est posée. Elle pourrait être envisagée soit comme ouverture de nouveaux rounds de négociation, spécifiques aux voyageurs, soit par l'adaptation de la convention collective fret aux spécificités du transport de voyageurs. Dès lors que l'ouverture à la concurrence serait actée, l'ensemble des partenaires sociaux ont émis un accord de principe à envisager une telle négociation.

Scénarios sociaux

Deux scénarios peuvent être esquissés.

- **Scénario 1 « au fil de l'eau »** : les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne sont pas modifiés. La convention collective devrait être achevée pour le fret en 2012. Si le personnel de la SNCF reste exclu du champ de la convention collective, la SNCF ne bénéficiera pas de conditions équitables vis-à-vis de ses concurrents. Elle sera tentée de contourner le statut par une multiplication de filiales relevant du droit commun du travail. Les concurrents bénéficieront d'une situation dans laquelle ils auront la maîtrise des évolutions du jeu social.

Régime de transfert : en cas de succession d'opérateurs dans le cadre d'une délégation de service public, la SNCF garde ses agents et a la charge de leur trouver un emploi.

- **Scénario 2 « un cadre social négocié pour toute la branche »** : le personnel de la SNCF est inclus dans le champ d'application de la convention collective de branche. Une modification législative de l'article L.2233-1 du code du travail rend cette inclusion possible. Elle signifie que l'EPIC SNCF peut recruter hors statut aux conditions de la future convention collective de branche que peuvent compléter les accords d'entreprise. L'ouverture de cette option maintient le statut et ses garanties en vigueur pour ceux qui sont recrutés aux conditions du statut. La commission suggère que la part de la cotisation spécifique au régime de retraite T2 soit prise en charge par l'Etat. La SNCF reprend ainsi pleinement sa place en tant qu'acteur de la négociation au sein de l'UTP. Toutes les organisations syndicales représentatives à la SNCF ont vocation à participer à cette négociation. Les conditions de concurrence sont équitables, sans différentiel social.

Régime de transfert : la garantie de l'acceptabilité de l'introduction des délégations de service public pour les partenaires sociaux passe par l'institution par la loi d'un mécanisme de transfert des contrats de travail entre opérateurs successifs. La commission propose que ce mécanisme soit plus favorable que la seule application de l'article L.1224-1 du code du travail et comporte la garantie de certains droits spécifiques du statut (régime de retraite, garantie contre le licenciement économique, droits à l'avancement).

- Dans tous les cas, il conviendrait que la future convention collective dispose de stipulations la rendant applicables aux **nouveaux entrants** dont l'**activité principale** n'est pas le transport ferroviaire. En effet, il est important de veiller à ce que toutes les entreprises opérant (sous

condition de licence) sur le réseau ferré national l'effectuent sous la convention collective ferroviaire négociée et non pas celle de leur métier principal.

- **Durée du travail :** une attention particulière doit être portée à la réglementation de la durée du travail.

Elément essentiel à la cohérence et donc à la sécurité du trafic ferroviaire, la norme de durée du travail règle aussi l'organisation d'une entreprise de transport. Elle détermine la productivité du travail. La coexistence de deux régimes distincts pour des entreprises appelées à se faire concurrence est une rupture d'égalité qui ne peut se prolonger sans risques économiques et juridiques.

Un acte législatif créera dans le code des transports la base législative unique des principes réglementaires de la durée du travail dans l'activité de transport ferroviaire. Le premier article de l'acte dit loi de 1940 sera abrogé. L'Etat présentera aux partenaires sociaux de la branche les principes de durée du travail qui relèvent de sa compétence et ceux qui relèveront de l'accord de branche applicables à toutes les entreprises. Il leur soumettra pour avis ces principes. Ces textes renverront à la négociation de normes d'application au niveau de la branche.

4 Les propositions complémentaires de la commission concernant le fret ferroviaire

Au-delà des quatre questions qui lui ont été posées lors de la constitution des Assises et qui concernent l'ouverture du marché ferroviaire des voyageurs, la commission souhaite formuler des propositions relatives à l'amélioration de la situation du fret ferroviaire, pour lequel tous les acteurs auditionnés lui ont fait savoir leur insatisfaction.

Ce problème récurrent est également structurel et le relater fait partie des analyses par la commission des cas existants d'ouverture à la concurrence et des dysfonctionnements dénoncés en France.

C'est pourquoi, compte tenu des messages formulés en auditions et des échanges exprimés, la commission formule les propositions suivantes :

Propositions pour le fret ferroviaire

- Mettre en œuvre sans tarder la **gouvernance des grands corridors** prévue par le Règlement européen N°913/2010 du 22 septembre 2010 pour un fret ferroviaire compétitif ;
- Mettre en place un **plan de performance** pour le fret pour contribuer à rétablir la confiance des chargeurs (ce qui passe aussi par des échanges d'information plus directs entre RFF et les chargeurs) ;
- Améliorer la qualité (vitesse, fiabilité) et les processus d'attribution des **sillons fret** et prévoir des engagements de performances très élevées du gestionnaire d'infrastructures, à reprendre, pour la partie opérationnelle, dans le **code de réseau** qu'il est préconisé d'établir ;
- Réduire les risques d'irréversibilité dans l'évolution des chaînes logistiques (fermetures d'**installations terminales embranchées**, de gares fret, reconversion de foncier logistique urbain), au moyen de dispositifs incitatifs en contrepartie d'engagements d'exploitation ;
- Établir un **plan logistique national multimodal**, en relations avec les ports maritimes et intérieurs, comprenant un réseau de terminaux, plates-formes et installations terminales embranchées à moderniser et à compléter ;
- Faire un effort accru sur le **groupage-dégroupage** pour faciliter la massification nécessaire au mode ferroviaire pour améliorer sa compétitivité ;
- Préserver la possibilité de traitement du **wagon isolé**, là où il est nécessaire aux entreprises, et d'incitation à la création d'opérateurs ferroviaires de proximité (**OFP**) là où leur pertinence économique sera démontrée ;

- Favoriser le développement du **transport combiné** rail-route et ouvrir à la concurrence l'accès aux terminaux ;
- Améliorer les **garanties contractuelles** apportées aux chargeurs pour leur redonner confiance, par exemple sous la forme de la finalisation d'un contrat type de fret ferroviaire demandé avec insistance par des acteurs importants.

5 Conclusion

Les présentes conclusions de la commission 1 s'inscrivent dans le contexte politique et juridique de compétence partagée des politiques de transport entre l'Union Européenne et ses États-membres.

À ce titre, notre pays se doit de respecter et de transposer les normes juridiques de l'Union, dont l'une des dernières (la refonte du premier paquet ferroviaire européen), en cours de procédure législative, a fait l'objet le 16 Novembre dernier d'un vote massif du Parlement Européen en faveur d'une prochaine étape d'ouverture des trafics voyageurs domestiques, qui fera l'objet d'un projet de Directive européenne annoncé pour 2012.

En considération de cet état de fait, la commission 1 a pris le parti de s'ouvrir très largement au contexte européen en procédant à l'étude systématique d'expériences nationales européennes et à l'audition de leurs responsables comme des autorités de Bruxelles et de nombreux experts des chemins de fer européens.

Il en ressort que la " géographie fait le train " et qu'il n'y a pas de modèle " prêt à porter " d'ouverture ferroviaire eurocompatible, mais des adaptations nationales, dont la commission s'est appliquée à évaluer les performances et la gouvernance.

Il y est notamment apparu que la concurrence ne s'improvise pas et que la transition entre monopole et ouverture nécessite du temps, de la préparation et de la progressivité.

Nonobstant des oppositions de principe à l'idée même de concurrence intramodale, et en considération des obstacles financiers et physiques qui contraignent par ailleurs le développement des chemins de fer en France, une très grande majorité des membres de la commission comme des personnalités et experts auditionnés ont convenu de la nécessité pour la France de s'y préparer dès aujourd'hui afin d'éviter les déboires malencontreux des improvisations françaises des précédentes étapes d'ouverture du fret (à compter de 2003) et du trafic international de voyageurs (en 2010).

En particulier, il est apparu que les dividendes de l'introduction de la concurrence dans les États-membres étudiés supposent que soient réunies les conditions d'un pilotage public et stratégique renforcé, de priorités politiques modales et intermodales claires et inscrites dans la durée, d'une régulation forte et indépendante, de financements stables et prédictibles, d'un cadre social unifié permettant d'éviter le "dumping social", de garantir la fiabilité des circulations et un haut niveau de sécurité.

Il appartient à la France de tirer parti de ces enseignements pour inventer son "modèle français" d'ouverture européenne en regard de sa culture et de son savoir-faire ferroviaires, mais aussi pour retrouver une influence à Bruxelles et peser dans le jeu européen.

A cet égard, l'hypothèse d'une nouvelle étape de régionalisation ferroviaire, en regard des succès engrangés depuis 2002 dans le développement des TER, est apparue comme l'une des dimensions possibles et prometteuses de la modernisation et du développement du système ferroviaire français, dans ses dimensions de service public et d'aménagement du territoire.

Il apparaît qu'un espace ferroviaire européen ouvert, au sein duquel les opérateurs historiques occuperont des positions d'acteurs dominants, est en marche, et constitue d'ores et déjà la "nouvelle frontière "du

chemin de fer du 21ème siècle et de filières ferroviaires européennes dynamiques capables de faire face aux concurrences des pays émergents et de leurs nouvelles industries ferroviaires.

Alors que le groupe Deutsche Bahn a résolument choisi la dimension européenne depuis les années 90 pour s'imposer aujourd'hui comme le principal acteur ferroviaire européen ; alors que les filières ferroviaires espagnoles et autrichiennes s'affirment désormais au-delà de leurs marchés intérieurs, la France a les moyens de rester dans le jeu, d'y trouver de nouvelles marges de développement et d'emploi industriel. Elle est l'un des rares pays au Monde à disposer de toute la chaîne de compétences et de savoir-faire ferroviaires lui permettant de présenter une offre globale sur les futurs marchés du monde, de l'ingénierie au matériel en passant par l'exploitation de réseaux complexes commerciaux et de service public.

À cet égard, la concurrence n'a pas été appréhendée par la commission 1 comme une fin en soi, ni même simplement comme la résignation à une obligation juridique européenne, mais comme un facteur d'adaptation et de modernisation d'une filière ferroviaire française, déjà largement immergée dans l'économie marchande par la concurrence de la route, et qui doit s'envisager comme l'un des grands atouts de la compétitivité industrielle et économique française dans le monde tel qu'il est aujourd'hui.

Sa réforme sur son marché intérieur, à une époque charnière de son histoire, en constitue le préalable.