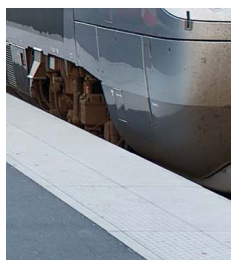
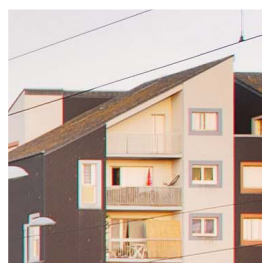
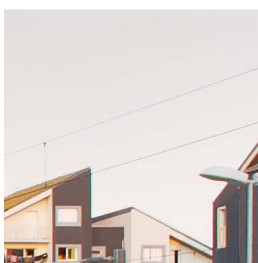


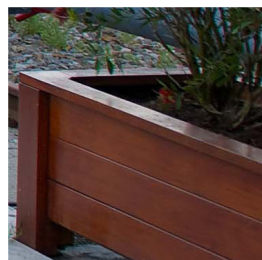
**LES AVIS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL**



**L'ouverture à la
concurrence
des services ferroviaires
régionaux de voyageurs**

Jean-Marie Geveaux
Thierry Lepaon

Juillet 2012



2012-13

NOR : CESL1200013X

Mardi 10 juillet 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 27 juin 2012

L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES FERROVIAIRES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

MM. Jean-Marie Geveaux et Thierry Lepaon

au nom de la

section de l'aménagement durable des territoires
et de la section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 13 juillet 2011. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires et à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un avis sur *L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, et la section du travail et de l'emploi, présidée par Mme Françoise Geng, ont désigné MM. Jean-Marie Geveaux et Thierry Lepaon comme rapporteurs.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	8
■ Avis	14
Introduction	14
↓ Chapitre I	16
Les dimensions juridique, économique, environnementale et institutionnelle	16
■ I - Une ouverture progressive à la concurrence des transports ferroviaires impulsée par l'Union européenne	16
■ A - Une ouverture à la concurrence du ferroviaire qui a déjà commencé	16
➤ Une ouverture à la concurrence du secteur des transports qui concerne progressivement le mode ferroviaire	16
➤ Des interprétations divergentes quant à l'application du règlement OSP et à ses incidences sur l'organisation des Trains express régionaux (TER)	18
■ B - La concurrence en matière de transport ferroviaire : des avantages et inconvénients discutés	21
➤ Des avantages espérés	21
➤ Des inconvénients possibles et des risques dénoncés	22
➤ La position de l'Association des régions de France	24
➤ Un consensus : la concurrence ne règlera pas tout	24
■ C - Des précédents dont les enseignements sont à interpréter avec prudence	25
➤ Une expérience controversée : l'ouverture à la concurrence tardive et insuffisamment préparée du fret ferroviaire	25
➤ L'ouverture du transport ferroviaire dans d'autres pays européens	27

■ D - Une nouvelle étape annoncée à laquelle il convient de se préparer	31
➤ Une nouvelle étape annoncée : Parlement européen, Commission	31
➤ Nombre d'acteurs conviennent que, puisque cette ouverture doit intervenir, il faut s'y préparer	32
➤ Une ouverture du marché français logique dans le cadre du principe de réciprocité européenne	32
■ II - Le transport ferroviaire en France : un secteur important et fragile :	33
■ A - Le secteur ferroviaire dans les transports en France	33
➤ Poids économique, part modale, nombre de voyageurs transportés	33
➤ L'économie du ferroviaire	34
➤ La filière industrielle du ferroviaire	35
➤ Un enjeu social et territorial	35
➤ Un impact environnemental souligné par le Grenelle	36
■ B - Une gouvernance qui vise à répondre aux exigences européennes mais d'une complexité croissante	36
➤ Le rôle de l'Etat et des collectivités en matière ferroviaire	37
➤ Des organes de contrôle nécessairement indépendants : ARAF et EPSF	37
➤ La question controversée de la séparation entre gestionnaire du réseau et opérateur ferroviaire	38
■ C - Un réseau ferroviaire fragilisé	42
➤ Un réseau dégradé du fait d'une longue insuffisance des investissements d'entretien et de rénovation	42
➤ Un effort accru dans la période récente, mais qui reste insuffisant	42
➤ Un endettement important de RFF	43
■ D - La question des gares	43
➤ Une séparation complexe	43

✦ Le nouveau décret gares	44
■ E - La SNCF, un opérateur majeur	45
■ III - Le TER : un succès remarquable fragilisé par la montée des contraintes financières	46
■ A - La régionalisation, précédée d'une expérimentation maîtrisée, a permis un développement considérable des TER	46
✦ Une expérimentation maîtrisée pour une activité qui tendait à périlcliter	46
✦ La régionalisation du TER, un modèle français	48
■ B - Des relations complexes avec la SNCF, opérateur unique d'une activité importante pour elle et pour les régions	49
✦ Des relations nécessairement intenses entre régions et SNCF	50
✦ Un secteur d'activité d'une importance non négligeable pour la SNCF, mais à la rentabilité assez faible	51
✦ Des relations régions-SNCF complexes et parfois tendues	52
■ C - Des coûts croissants pour les régions et les contribuables	53
✦ Des investissements importants des régions, au-delà de leurs obligations	53
✦ Des coûts croissants financés principalement par le contribuable	55
✦ Un développement qui paraît désormais sous contrainte financière	56
■ IV - Recommandations : une expérimentation de l'ouverture à la concurrence progressive et maîtrisée	57
■ A - Des réformes nécessaires et des mesures d'accompagnement concomitantes à prévoir	57
■ B - L'expérimentation préalable, indispensable, doit être encadrée	61
■ C - Des modalités techniques à prendre en compte	63
■ D - Des objectifs majeurs à prendre en compte	70

↓Chapitre II	74
La dimension sociale d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs	74
■ I - Un cadre social spécifique	74
■ A - Un cadre social découlant du statut de l'établissement	74
➤ Le statut de l'établissement SNCF	74
➤ L'organisation statutaire des personnels	74
➤ Le régime de travail : durée et organisation du travail	75
➤ Un régime spécial de retraite déjà réformé	76
➤ Les relations collectives à la SNCF	76
■ B - L'évolution et la structure des effectifs	77
➤ Une baisse tendancielle des effectifs sur la longue durée	77
➤ L'évolution de la masse salariale	77
➤ Un effort de formation important	78
➤ Une pyramide des âges « atypique »	78
➤ Un recours limité aux agents contractuels	79
➤ Les effectifs concernés par l'activité des TER	79
■ II - Un cadre social confronté à la perspective d'une ouverture à la concurrence	80
■ A - La dimension sociale de la libéralisation des transports en Europe	80
➤ Une dimension sociale largement occultée au niveau européen	80
➤ La nécessité d'un socle commun	81
■ B - Plusieurs scénarios d'évolution du cadre social	81
➤ Des réflexions et des concertations menées depuis deux ans	81
➤ Les différents scénarios d'évolution du cadre social	83
■ C - L'harmonisation du cadre social : enjeux et modalités	85

➤ Les enjeux économiques et sociaux	85
➤ Une harmonisation <i>a minima</i> limitée à la durée du travail	87
➤ Une nouvelle architecture juridique à « trois étages »	87
➤ La nécessité d'un socle protecteur en amont de la négociation	88
➤ Le champ d'application d'un futur accord de branche	89
➤ Les acteurs de la négociation	89
➤ Une harmonisation sociale par le haut ou par le bas ?	90
■ D - Le devenir des contrats de travail en cas de changement d'opérateur	90
➤ Le principe de la reprise des personnels	91
➤ La définition des critères de désignation des agents à reprendre	91
➤ Le caractère obligatoire ou non du transfert	92
➤ Le régime juridique applicable en cas de transfert du personnel	93
➤ L'étendue des droits garantis aux agents transférés	93
■ E - Le point de vue des organisations syndicales	94
➤ L'absence de consensus sur le principe d'une négociation	95
➤ Une harmonisation sur la base du statut des cheminots	95
➤ Un transfert des personnels fondé sur le volontariat	95
➤ La défense d'une entreprise intégrée	96
■ F - Le retour d'expérience - au plan social - sur d'autres réformes	96
➤ La réforme portuaire	96
➤ La dualité de normes sociales dans le secteur du fret ferroviaire	97
➤ L'exemple de l'Allemagne	97
■ III - Recommandations	98
■ A - Sur la méthode	98
■ B - Sur le calendrier législatif et social	102

Conclusion	104
■ Déclaration de groupes	106
■ Scrutin	124
Annexes	126
<i>Annexe 1 : liste des personnalités auditionnées</i>	<i>126</i>
<i>Annexe 2 : liste des personnes rencontrées</i>	<i>128</i>
<i>Annexe 3 : le cadre social des cheminots</i>	<i>129</i>
<i>Annexe 4 : structure de la convention collection UTP</i>	<i>130</i>
<i>Annexe 5 : la sur-cotisation du régime spécial de retraite</i>	<i>131</i>
<i>Annexe 6 : bibliographie</i>	<i>132</i>
<i>Annexe 7 : table des sigles</i>	<i>133</i>

L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES SERVICES FERROVIAIRES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS

Synthèse de l'avis¹

Précédée d'une expérimentation, la régionalisation ferroviaire des années 2000 a permis un essor remarquable du transport express régional de voyageurs (TER) : de 2002 à 2010, l'offre de TER a cru de 20 % et le trafic de 40 % en nombre de voyageurs, avec une stabilisation à partir de 2008. 800 000 voyageurs empruntent chaque jour les 5 700 TER. Le TER assure 15 % du transport ferroviaire en France et plus de 18 % du chiffre d'affaires de l'EPIC SNCF en 2011. L'économie du ferroviaire, aux coûts fixes élevés, requiert une participation financière importante des pouvoirs publics. Outre les emplois directs et l'activité générés par le transport, le ferroviaire est un enjeu pour la France en termes d'accessibilité des territoires et de mobilité des personnes. Il contribue à la prise en compte des questions environnementales. Il est un atout pour le développement industriel.

I - Dimensions juridique, économique, environnementale et institutionnelle

Autorités organisatrices des transports (AOT) ferroviaires régionaux de voyageurs, les régions ont passé avec la SNCF, qui jouit d'un monopole en vertu de la loi française, des conventions dont les échéances vont de 2012 à 2018. Les régions ont beaucoup investi pour développer les TER, y compris dans l'achat de matériels, et mis en place des tarifs attractifs, avec pour corollaire une part du coût des TER payée par les voyageurs de 28 % seulement en 2011 ; il en résulte des coûts croissants, supportés surtout par le contribuable, plaçant le développement des TER sous contrainte financière.

Dans ce contexte, le gouvernement a demandé l'avis du CESE sur les modalités que pourrait revêtir une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs, suite aux recommandations rendues en mai 2011 sur ce thème par Francis Grignon, sénateur.

L'Union européenne a en effet engagé une libéralisation progressive du ferroviaire, le fret international ayant été ouvert à la concurrence en 2003, le fret domestique en 2007 et les services internationaux de voyageurs en 2010. Le règlement Obligations de service public (OSP) de 2009 prévoit l'obligation de rendre possible, pour les autorités compétentes, une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs d'ici décembre 2019. Cela n'interdira pas de recourir à une attribution directe ou à une régie. Des divergences d'interprétation existent sur la possibilité d'anticiper cette date.

Avantages et inconvénients de la concurrence en matière de transport ferroviaire sont discutés : figurent parmi les avantages espérés une baisse des coûts d'exploitation, une transparence accrue et un aiguillon de modernisation pour la SNCF ; à l'inverse, sont cités comme inconvénients possibles les risques de hausse du prix des billets et de moindre

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 136 voix pour, 2 contre et 25 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

qualité de service pour les voyageurs, de dumping social pour les salariés et d'affaiblissement de l'entreprise SNCF. Un consensus existe toutefois sur le fait que la concurrence n'apportera par elle-même de solution, ni au mauvais état du réseau ferroviaire, ni à la complexité de la gouvernance du ferroviaire en France, ni au manque de moyens financiers des régions au regard de la demande sociétale de développement du ferroviaire. Le consensus porte également sur la place du ferroviaire dans le développement industriel et l'intérêt de développer cette filière.

Nombre d'acteurs s'accordent par ailleurs à reconnaître que, puisque l'ouverture doit intervenir, il faut s'y préparer : la Commission européenne élabore en effet pour la fin 2012 un 4^e « paquet ferroviaire ». L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire en Allemagne et au Royaume-Uni a montré, malgré les spécificités de ces deux pays, que, progressive et maîtrisée, celle-ci peut s'accompagner d'un développement du transport ferroviaire régional de voyageurs. Celle du fret ferroviaire en France illustre à l'inverse les inconvénients d'une ouverture à la concurrence tardive et pas assez préparée.

Les recommandations du CESE :

A - Prévoir des mesures d'accompagnement concomitantes

1. amplifier la rénovation du réseau, l'usage des technologies numériques et aller vers une visibilité pluriannuelle des péages ;
2. parvenir à une meilleure transparence des comptes de la SNCF quant aux activités TER, notamment par ligne ;
3. adopter les mesures juridiques, techniques et économiques, notamment législatives, préalables à l'expérimentation ;
4. confier à la SNCF un rôle d'intégrateur pour la gestion des crises et la police ferroviaire, la police et la gendarmerie nationales étant nécessairement parties prenantes pour ce dernier aspect ;
5. mettre à l'étude une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire *via* un groupe de travail Etat/ARF.

B - Engager une expérimentation progressive et encadrée

6. Adapter dans la loi française le règlement OSP en donnant la possibilité aux régions de recourir d'ici 2019 aux trois options qu'il ouvre (exploitation en direct par une régie, attribution directe du contrat à un opérateur ou mise en concurrence par appel d'offres) ;
7. initier l'expérimentation de la mise en concurrence des TER début 2015, après mise en place des textes juridiques et mesures d'accompagnement, en tenant compte d'une anticipation possible par le 4^e « paquet ferroviaire », en préparation de l'échéance de 2019 prévue par le règlement OSP ;

8. fonder l'expérimentation sur un volontariat régional en invitant à s'y engager trois à six régions offrant si possible des profils diversifiés *via* un appel à projets accompagné d'une subvention de l'État pour le financement des étapes de préparation (études, conseil juridique...);
9. créer une structure *ad hoc* entre toutes les parties concernées pour favoriser les échanges et appuyer les régions dans la préparation du cahier des charges des délégations de service public et des appels d'offres ;
10. organiser une évaluation en continu et *ex post*, après analyse approfondie de la situation initiale et définition des objectifs finaux et intermédiaires.

C - Concilier libre administration des collectivités territoriales et précautions dans l'expérimentation

11. Reconnaître, en vertu de la libre administration des collectivités territoriales, le droit à chaque AOT régionale de déterminer le périmètre de son appel d'offres mais ne pas intégrer l'Île-de-France dans l'expérimentation, en raison de ses particularités ;
12. éviter une expérimentation de l'ouverture à la concurrence sur une région entière, délicate à gérer pour l'AOT, l'opérateur et la SNCF sans exclure des expérimentations portant sur des services nouveaux ou jugés très peu fréquentés pour tester la capacité d'innovation des opérateurs ;
13. préférer pour l'expérimentation un allotissement par groupe de lignes cohérent et équilibré de taille moyenne (1 à 3 millions de trains-km), afin d'éviter un « écrémage » des lignes à forte fréquentation ;
14. privilégier un étalement dans le temps des appels d'offres et une durée des contrats minimale (quatre ans minimum) mais plus longue si l'opérateur doit fournir le matériel roulant.

D - Mettre en place les modalités techniques nécessaires

15. Transférer aux régions la propriété des matériels TER dans le cadre de l'allotissement avec une juste indemnisation pour la SNCF et favoriser la mise en place de structures publiques interrégionales pour permettre mutualisation des achats de matériels et interopérabilité ;
16. promouvoir en matière de maintenance une position efficiente mais garantissant la sécurité, régions et SNCF établissant au moment de l'appel d'offres et sous contrôle de l'ARAF, les possibilités de maintenance proposées par la SNCF, sans que leur utilisation soit une obligation pour les nouveaux opérateurs ;
17. veiller à la cohérence globale de la distribution des titres de transport et de la tarification appliquées sur le réseau régional afin d'en simplifier la compréhension pour les voyageurs ;
18. privilégier pour l'expérimentation l'allotissement et le modèle de la Délégation de service public (DSP).

E - Assurer la prise en compte d'objectifs majeurs

19. Garantir dans l'expérimentation les critères du service public (continuité, mutabilité et égalité) et l'impératif de sécurité ;
20. poursuivre le développement du transport ferroviaire, enjeu pour la compétitivité et l'accessibilité territoriales, la mobilité des personnes et la préservation de l'environnement ;
21. développer la filière ferroviaire française (industrie et ingénierie) en accroissant la R&D au-delà de la grande vitesse, promouvoir *via* Fer de France une vision collective de l'ensemble des acteurs (industriels, AOT, opérateurs, gestionnaires d'infrastructure) français et promouvoir l'émergence d'un « champion européen ».

II - Dimension sociale

L'avis du CESE adopte une approche résolument pragmatique, en refusant tout autant un *statu quo* juridique, qui serait sclérosant pour l'avenir du secteur ferroviaire, qu'une remise en cause du modèle social des cheminots au seul motif d'une ouverture à la concurrence dont le principe et le calendrier d'application n'ont pas encore été arrêtés.

Dans cet esprit, le présent avis tente d'esquisser « un chemin » de réforme, c'est-à-dire un processus social réaliste et concerté qui permette d'avancer prudemment sur un dossier sensible compte tenu des enjeux majeurs qu'il soulève. Notre assemblée propose ainsi une méthode et un calendrier, comme nous y invite la lettre de saisine du Premier ministre.

A - Sur la méthode

Si l'on veut que l'expérimentation d'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs soit réussie dans notre pays, il convient de faire en sorte que l'opérateur historique et ses salariés s'y reconnaissent. Car ce serait une erreur de vouloir opérer une transformation de cette nature contre les salariés du secteur.

👉 Recommandation n° 1 : donner la priorité à la négociation et au dialogue social

La priorité devra être donnée à la négociation et au dialogue social avec toutes les parties prenantes tant dans la phase préparatoire que dans la mise en œuvre de l'expérimentation. À cet égard, la mise en place d'une instance de concertation, rassemblant toutes les parties prenantes (Etat, Régions, partenaires sociaux, opérateurs, usagers, parlementaires notamment), apparaît nécessaire pour préparer l'expérimentation d'une ouverture à la concurrence, à l'instar de ce qui a été réalisé pour l'expérimentation de la régionalisation du transport ferroviaire.

👉 **Recommandation n° 2 :** **évaluer les résultats des expérimentations régionales avant de mettre en place un cadre social harmonisé**

Notre assemblée, tout en suggérant des évolutions, n'en conclut pas pour autant qu'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs pourrait régler à elle seule toutes les difficultés du ferroviaire.

Par conséquent, pendant toute la phase d'expérimentation, les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne doivent pas être modifiés. Outre l'argument de la nécessaire réversibilité du dispositif, le caractère limité de l'expérimentation qui ne touchera qu'une part très réduite des effectifs de la SNCF justifie de ne pas prendre le risque de bouleverser le modèle social des cheminots.

L'évaluation devra s'effectuer en continu et pas seulement *ex post* afin de pouvoir procéder rapidement à des adaptations concernant les modalités ou les conditions de la mise en concurrence, voire de corriger certaines dérives éventuelles qui pourraient surgir en cours d'expérimentation.

👉 **Recommandation n° 3 :** **donner à la SNCF les moyens d'affronter la concurrence dans des conditions équitables**

Durant la période d'expérimentation, trois pistes d'adaptation du cadre social mériteraient d'être étudiées. Dans ce cadre, il conviendrait d'abord d'examiner la possibilité d'assouplir, temporairement et par la voie de la négociation, le recours à un volant d'agents contractuels.

Ensuite, la part de la cotisation spécifique au régime de retraite T2 pourrait être prise en charge par l'Etat comme le suggérerait le rapport de commission n° 1 des Assises du ferroviaire.

Enfin, l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics ou délégations de service public pourrait aussi constituer un autre moyen pour lutter contre le dumping social et environnemental.

👉 **Recommandation n° 4 :** **fixer des « normes » en amont de la négociation de branche**

Sur la base des propositions du comité de pilotage, une loi autorisera une expérimentation dans quelques régions-pilotes. Cette loi et son décret d'application préciseront, en tant que de besoin, les garanties essentielles en matière de durée et d'organisation du travail ainsi que les conditions de reclassement interne des personnels en cas de perte de marché et du transfert des personnels de la SNCF vers un nouvel opérateur, lorsque celui-ci est nécessaire et souhaité par les agents directement concernés.

👉 **Recommandation n° 5 :** **donner la priorité au reclassement interne en cas de perte de marché**

La pyramide des âges de la SNCF offrant des marges de manœuvre, la priorité doit être donnée au reclassement interne en cas de perte de marchés.

À titre subsidiaire, certains agents de la SNCF pouvant souhaiter rester dans leur région s'ils se trouvent confrontés à une possible mutation, il apparaît nécessaire de privilégier un schéma qui combinerait obligation de reprise pour le délégataire et volontariat pour les salariés. Dans cette hypothèse, le régime juridique applicable pourrait prendre la forme d'une mise à disposition ou d'un détachement.

Recommandation n° 6 : rechercher un compromis historique autour d'un « paquet global »

Au-delà de la question sociale, un « paquet global » (social, gouvernance, dette), portant sur deux autres questions essentielles et auxquelles les organisations syndicales sont très attentives, peut constituer une condition nécessaire de l'acceptation de la réforme par la direction de l'entreprise et par les syndicats.

D'abord, il s'agit de la question controversée de la séparation entre gestionnaire du réseau et opérateurs ferroviaires, de la gestion des infrastructures, et notamment les problèmes d'entretien des voies et de maintenance.

Ensuite, dans les années à venir, la SNCF ne pourra jouer pleinement son rôle dans le nécessaire développement de l'offre ferroviaire qu'à la condition de ne pas être handicapée par le poids de la dette comme l'a été RFF en 1997.

B - Sur le calendrier législatif et social

La décision d'ouvrir, même à titre expérimental, le transport de voyageurs à la concurrence est une décision politique, qu'il appartiendra au gouvernement, et à lui seul, de prendre. C'est un point qui est très important pour les organisations syndicales comme pour les régions.

Au préalable, il convient de noter que le règlement OSP a été publié le 3 décembre 2007 au Journal officiel de l'Union européenne. Son entrée en vigueur est intervenue deux ans après sa publication, soit le 3 décembre 2009. Toutefois, le règlement OSP prévoit dans son article 8 une période transitoire de dix ans - soit le 3 décembre 2019 - qui permettra aux autorités organisatrices et aux opérateurs de se préparer progressivement à l'ouverture à la concurrence.

Dans ce contexte, cette expérimentation de l'ouverture à la concurrence devra s'inscrire dans un processus long. Il s'agit d'une œuvre de longue haleine, d'autant plus qu'il conviendra de laisser aux régions volontaires le soin de définir le rythme et l'étendue de l'ouverture à la concurrence. Le calendrier pourrait être décomposé en six phases distinctes.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été saisi par le Premier ministre, le 13 juillet 2011, d'un avis sur l'ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs, sur la base des recommandations formulées par le rapport de M. Francis Grignon, *Conditions pour une expérimentation de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*.

La France est l'un des grands pays ferroviaires. Le transport ferroviaire régional de voyageurs « est l'héritier des « omnibus ». Cette partie de l'offre de la SNCF a connu une renaissance fragile à la fin du XX^e siècle à travers l'engagement de rapports contractuels nouveaux avec des régions pionnières : ce processus a conduit au concept à la fois national et régional du TER. Mais c'est à partir des années 2000 que cette offre a connu un nouvel essor et un véritable succès, grâce à la régionalisation des TER, précédée d'une expérimentation qui a permis d'en affiner la méthode. Le coût des Transports express régionaux (TER) tend toutefois à s'accroître du fait notamment de l'importance des investissements des régions et des tarifs attractifs qu'elles ont mis en place.

Les instances européennes ont par ailleurs engagé une ouverture progressive à la concurrence des transports ferroviaires ; le règlement Obligations de service public de 2009 prévoit une période transitoire de dix ans qui permettra aux autorités organisatrices et aux opérateurs de se préparer progressivement à l'ouverture à la concurrence d'ici décembre 2019.

Ce contexte s'est traduit, outre le rapport remis au ministre des Transports par M. Francis Grignon, sénateur, par l'élaboration de divers travaux récents portant sur tel ou tel aspect de cette thématique. Pour ne citer que quelques-uns d'entre eux :

- le rapport public thématique intitulé : *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre* rendu par la Cour des comptes en novembre 2009 ;
- le rapport intitulé *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire* rendu par M. Gilles Savary en mai 2011 ;
- le rapport sur *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs*, publié par le Centre d'analyse stratégique dans le cadre d'une mission présidée par M. Claude Abraham (novembre 2011).

M. Olivier Dutheillet de Lamothe, président de la section sociale du Conseil d'État, a par ailleurs été sollicité par le gouvernement pour rendre, dans le prolongement des Assises du ferroviaire, un rapport sur les conditions de l'harmonisation sociale dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires. Ce rapport n'a pas à ce jour été rendu public.

La réflexion du CESE, résolument pragmatique, intervient donc dans un cadre très riche d'analyses et de propositions.

Pour le CESE, maintenir et développer le transport ferroviaire de voyageurs constituent, dans une perspective de développement durable, un enjeu majeur pour la compétitivité et l'accessibilité des territoires, pour la mobilité des personnes, ainsi qu'en matière sociale.

C'est aussi un élément important pour la préservation de l'environnement, notamment quant au changement climatique. Le maintien et le développement d'un « champion » national important par ailleurs pour la compétitivité industrielle de notre pays, la France étant traditionnellement exportatrice en matière d'équipements et de services ferroviaires.

Notre assemblée a souhaité, pour rendre son avis, entendre les principaux acteurs parties prenantes de ce dossier, pour élaborer sa propre analyse des tenants et aboutissants de ce dossier, tout en proposant une méthode et un calendrier comme nous y invite la lettre du Premier ministre.

La saisine du Premier ministre met plus particulièrement l'accent sur les aspects relatifs au périmètre géographique, à la propriété du matériel roulant, aux relations contractuelles entre la région et l'exploitant, ainsi qu'aux aspects sociaux de cette problématique.

Afin de traiter le sujet sous ces diverses facettes, le CESE a confié le soin d'élaborer cet avis à sa section de l'Aménagement durable des territoires, pour les aspects, économiques, juridiques et institutionnels de la saisine, et à sa section du Travail et de l'emploi pour sa dimension sociale. Celles-ci ont désigné comme rapporteurs respectifs des deux parties portant sur ces thématiques, MM. Jean-Marie Geveaux et Thierry Lepaon.

Pour notre assemblée, l'évolution à conduire, complexe, doit être progressive et maîtrisée pour maintenir et amplifier le succès de la régionalisation des TER, et non pas le fragiliser, à l'image de ce qui s'est passé dans le cadre de l'impréparation de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire.

Si l'on veut qu'une expérimentation d'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs soit réussie dans notre pays, il convient de faire en sorte que l'opérateur historique et ses salariés s'y reconnaissent et que toutes les parties prenantes y soient associées de manière transparente.

Chapitre I

Les dimensions juridique, économique, environnementale et institutionnelle

I - Une ouverture progressive à la concurrence des transports ferroviaires impulsée par l'Union européenne

A - Une ouverture à la concurrence du ferroviaire qui a déjà commencé

L'Union européenne considère que la politique des transports participe de la libre circulation, qui est un des principes fondamentaux de l'UE. Elle a impulsé dans ce secteur une libéralisation progressive, concrétisée par l'ouverture à la concurrence pour les modes maritime, aérien et routier.

En matière ferroviaire, l'ouverture à la concurrence reste partielle, mais un mouvement en ce sens a été progressivement engagé à partir des années 1990.

1. Une ouverture à la concurrence du secteur des transports qui concerne progressivement le mode ferroviaire

Les transports sont une composante importante de la libre circulation des personnes et des marchandises à travers l'Union européenne et de la construction du marché intérieur. De ce fait, le domaine des transports relève d'une compétence largement partagée avec les instances européennes et l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que « *Le Conseil (...) établit des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs États membres ; les conditions d'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux d'un État membre ; les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports (et) toutes autres dispositions utiles* ».

En application de ces principes, une libéralisation progressive a été conduite par l'Union dans les transports maritimes, aériens et routiers, qui constituent des modes concurrents du ferroviaire.

À partir du début des années 1990, devant la réduction de la part du chemin de fer dans les transports en Europe, imputée par les instances européennes à une qualité insuffisante des transports ferroviaires, aux tarifs pratiqués et à un problème de compétitivité par rapport aux autres modes, la Commission européenne préconise une introduction de la concurrence dans le ferroviaire, mettant progressivement en place à cette fin un ensemble de directives, dont les principaux éléments restent en vigueur aujourd'hui. L'introduction de la concurrence s'inscrit aussi dans la logique européenne, qui, depuis l'origine de la Communauté, y voit un instrument de la construction d'un marché intérieur unifié, jugé nécessaire pour favoriser l'intégration européenne, la compétitivité et la croissance.

La directive 91/440 du 29 juillet 1991 porte sur les conditions de la séparation à opérer entre la gestion du réseau et l'exploitation des services de transport ferroviaire. Elle impose la séparation comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure et la ou les entreprise(s) ferroviaire(s) utilisant cette infrastructure. Cette directive considère comme entreprise ferroviaire toute entreprise dont l'activité principale est la fourniture de services de transport ferroviaire, la traction des trains étant nécessairement assurée par cette entreprise. La notion d'infrastructure ferroviaire englobe, outre les voies elles-mêmes, les ouvrages d'art, les quais, les postes d'aiguillage, les installations de traction électrique, de signalisation et de sécurité. La directive 91/440 ouvre par ailleurs à certains exploitants internationaux la possibilité d'accès aux réseaux nationaux en faisant jouer la concurrence, la mise en œuvre de ce droit d'accès étant facilitée par la mise en place d'un système de licences des entreprises ferroviaires (cf. directive 95/18/CE, modifiée par la directive 2001/13/CE), ainsi que par l'application par les gestionnaires de l'infrastructure d'une redevance d'utilisation des infrastructures (péages).

Les Livres blancs sur *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* du 30 juillet 1996 et sur *La politique européenne des transports à l'horizon 2010*, du 12 septembre 2001, qui notent l'enjeu d'une revitalisation des chemins de fer dans une logique de mobilité durable, visent à poursuivre et à amplifier cette démarche. Ils se sont traduits par trois « paquets » successifs de directives, en 2001, 2004 et 2007, qui engagent un mouvement d'ouverture progressive à la concurrence des transports ferroviaires à l'échelle européenne.

Dans le cadre du **premier « paquet ferroviaire »** (2001), la directive 2001/12/CE pose notamment le principe du droit d'accès équitable des entreprises ferroviaires au Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF). Elle renforce les obligations quant aux licences des entreprises ferroviaires et à la tarification des sillons. Elle dispose que les comptes des exploitants des services de transports doivent être séparés et distinguer les services voyageurs des services marchandises. Elle impose par ailleurs une autonomie du gestionnaire d'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires pour assurer leur égalité d'accès au réseau (dans certains pays européens, cette autonomie est matérialisée par une simple séparation fonctionnelle et comptable du gestionnaire d'infrastructure et de l'entreprise ferroviaire au sein d'une même entreprise, dans d'autres par une séparation plus marquée). Elle impose en outre à chaque Etat membre de créer une autorité administrative indépendante du gestionnaire de l'infrastructure chargée de réglementer et d'examiner les recours concernant les conditions et les redevances d'accès au réseau, pour garantir à tous les exploitants un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure².

Le **deuxième « paquet ferroviaire » (2004)** prévoit l'ouverture totale à la concurrence pour le fret domestique au plus tard au 1^{er} janvier 2007, renforce le régime des licences des entreprises ferroviaires et habilite la Commission à instruire les cas de litige sur la répartition des capacités.

2 Assemblée nationale, rapport d'information sur *La libéralisation du transport ferroviaire en Europe* par M. Gérard Voisin, député, mars 2011.

Le **troisième « paquet ferroviaire »** (2004-2007) a pour objectif d'ouvrir à la concurrence les services internationaux de voyageurs au plus tard en 2010, avec possibilité de cabotage sous certaines conditions. La directive 2007/58/CE prévoit en effet que, *« au cours d'un service international de transport de voyageurs, les entreprises ferroviaires ont le droit de prendre et de déposer des voyageurs dans toute gare située sur le trajet international, y compris dans des gares situées dans un même État membre »*. Mais elle limite le cabotage à la fois par son champ d'application (l'activité principale doit être le trafic international, l'activité de cabotage restant accessoire) et en ce que le cabotage peut être limité dans le cas où il compromet l'équilibre économique d'un contrat de service public³. Est par ailleurs instauré un régime de certification des équipages (conducteurs) de trains en Europe.

Ces dispositions ont mis en œuvre une ouverture à la concurrence d'abord limitée au fret ferroviaire international en mars 2003. Celle du fret domestique devait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2007 (elle intervint en France le 31 mars 2006). L'ouverture à la concurrence des services internationaux de transports de voyageurs a ensuite été introduite, avec mise en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 2010 (ouverture effective le 13 décembre 2009 en France).

En France, la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 sur l'organisation et la régulation des transports ferroviaires transpose la directive 2007/58/CE en ouvrant la possibilité à d'autres entreprises que la SNCF d'assurer des services de transport international de voyageurs sur le réseau ferré national.

2. Des interprétations divergentes quant à l'application du règlement OSP et à ses incidences sur l'organisation des Trains express régionaux (TER)

Les dispositions du règlement OSP

Le règlement OSP⁴ relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route, est entré en vigueur le 3 décembre 2009. Il prévoit, quand une *« autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public (OSP) »*, qu'elle doit le faire *« dans le cadre d'un contrat de service public »*. (art.3)

Ce contrat de service public définit les obligations de service public en question, les zones géographiques concernées, les paramètres de calcul de la compensation, la nature et l'ampleur du droit exclusif accordé et les modalités de répartition des coûts liés à la fourniture des services et des recettes liées à la vente des titres de transport (art 4 du règlement OSP)⁵.

De ce fait, la convention passée par une région en tant qu'Autorité organisatrice de transport (AOT) avec la SNCF en vertu de l'article L. 2121-4 du Code des transports pour définir les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires régionaux est un contrat de service public.

3 Centre d'analyse stratégique, *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs*, rapport de la mission présidée par Claude Abraham, La documentation française, Rapports & document, n° 41, 2011, p. 58.

4 Règlement européen n° 1307/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et route dit règlement OSP – obligations de service public.

5 Cf. Rapport sur Les conditions pour une expérimentation de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs, Francis Grignon, sénateur (mai 2011), p. 12.

Le règlement OSP pose dans son article 5, alinéa 2, le principe selon lequel, sauf interdiction en vertu du droit national, toute autorité locale compétente peut décider de fournir elle-même des services publics de transports de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Le règlement OSP pose dans son article 5, alinéa 3, le principe suivant lequel toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par **voie de mise en concurrence ouverte à tout opérateur**, équitable et conforme aux principes de transparence et de non discrimination.

Ce même règlement prévoit toutefois trois exceptions, dont l'une selon laquelle « **sauf interdiction en vertu du droit national, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement (c'est-à-dire sans mise en concurrence) des contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway** » (article 5, al. 6).

Or, au terme du droit français, la SNCF jouit sur le réseau ferré national d'un monopole pour l'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs, régionaux et nationaux. L'article 18 de la LOTI, aujourd'hui codifié à l'article L. 2141-1 du Code des transports, dispose en effet que la SNCF a pour objet « *d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau ferré national* ». Les régions n'ont donc pas pour l'instant, en France, possibilité de recourir à un autre opérateur que la SNCF pour les transports ferroviaires régionaux de voyageurs.

La question est alors de savoir si cette disposition du droit national est légale au terme du règlement OSP qui, comme tout règlement européen (et contrairement aux directives européennes), est d'application directe, sans intermédiation par une mesure de droit national. Cette question est ouverte, car **le règlement OSP connaît des interprétations divergentes**.

Des interprétations divergentes

Selon l'interprétation des autorités gouvernementales de notre pays, le règlement OSP **n'obligerait pas les États à ouvrir avant 2019** à la concurrence les services de transport conventionnés⁶, comme l'indique la mention « *sauf interdiction en vertu du droit national* » dans l'article 5, alinéa 6 précité. Cette interprétation se justifierait également en ce que la notion d'« *autorité compétente* » dont fait état l'article 5, alinéa 6 du décret OSP, serait à distinguer de la notion d'« *autorité organisatrice* » que constituent les AOT régionales. Elle s'appuierait enfin sur le considérant 25 du règlement OSP, selon lequel « **le présent règlement n'a pas pour but de poursuivre l'ouverture du marché des services ferroviaires, mais d'instaurer un cadre légal en matière d'octroi de compensation et/ou de droits exclusifs pour les contrats de service public** ».

Le sénateur Grignon note ainsi dans son rapport que, « *si l'exposé des motifs du règlement OSP marque le souhait de la Commission que des progrès soient accomplis dans la libéralisation du secteur du transport y compris pour le transport ferroviaire, aucune disposition de ce texte ne prévoit la disparition du monopole ou des droits exclusifs accordés aux opérateurs historiques en vertu du droit national. L'objet de ce règlement ne consiste donc pas à obliger*

6 Cf. audition de M. Francis Grignon, sénateur le 26 octobre 2011.

les Etats à ouvrir à la concurrence les services de transport conventionnés ». Le sénateur rappelait que cette analyse juridique est celle *« que j'ai aujourd'hui et c'est la position du gouvernement, en réponse à une question orale d'Hubert Haenel de décembre 2008 »*⁷. Lors de la table ronde avec les représentants des organisations syndicales de cheminots organisée le 28 mars 2012 au CESE, M. Gilbert Garrel, secrétaire général de la Fédération CGT des cheminots, a indiqué partager cette analyse, en considérant que *« ni les lois européennes, ni le règlement OSP ni la loi française n'obligent à ouvrir à la concurrence »*.

L'Association des régions de France (ARF) considère pour sa part, dans son avis sur le rapport Grignon figurant en annexe de son *Manifeste des régions sur le transport de voyageurs*, que le règlement OSP *« prévoit simplement l'obligation de rendre possible pour les autorités organisatrices, d'ici 2019, un choix de leur opérateur par appel d'offres »*.

Mais le sénateur Grignon a aussi fait état, lors de son audition, d'une réponse inverse du commissaire européen à M. Gilles Savary, suite à une question écrite posée à la Commission, selon laquelle : *« le règlement OSP ne permet pas l'adoption ou le maintien d'une législation nationale qui prohiberait aux autorités compétentes la faculté de mettre en concurrence les contrats de service publics ferroviaires en imposant en droit ou en fait l'attribution directe de ce type de contrats »*.

De fait, entendu le 18 avril 2012 par la section de l'Aménagement durable des territoires et par celle du Travail et de l'emploi, M. Gilles Savary indiquait être *« convaincu que les TER sont virtuellement ouverts au titre du règlement OSP »*. Selon son interprétation, *« toute autorité compétente peut, sous réserve d'une période transitoire allant jusqu'à 2019, attribuer par mise en concurrence des trains conventionnés, et elle le devra à partir de 2019 »*⁸. Dans cette interprétation, une AOT régionale qui souhaiterait recourir à un allotissement pour le TER et, le cas échéant, à la concurrence pourrait déjà le faire et, si l'État le lui refusait, elle pourrait l'attaquer devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) et obtenir gain de cause.

Dans son rapport sur *L'organisation ferroviaire dans le contexte européen*, M. Hervé Mariton indique partager cette analyse : *« Il apparaît que, s'il n'est fait aucune obligation aux autorités organisatrices du transport ferroviaire régional de mettre l'opérateur historique en concurrence, celles-ci ont la capacité juridique de le faire »*. Il note que *« l'interprétation française du règlement OSP est contestée par les opérateurs privés, qui estiment que le monopole de la SNCF est contraire à la législation européenne »*⁹.

Le CESE considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur cette question juridique d'interprétation du règlement OSP quant à l'ouverture ou la non ouverture du transport ferroviaire régional de voyageurs durant la phase transitoire de dix ans prévue par ce règlement. Il relève pour autant que, entre le 3 décembre 2014 et le 3 juin 2015, doit être fourni un rapport d'avancement sur l'application progressive du règlement OSP¹⁰, et que **ce texte prévoit quoi qu'il en soit de rendre possible, pour les autorités organisatrices, une ouverture de cette activité d'ici au 3 décembre 2019** (ce qui n'interdira pas de recourir à une régie). Il convient donc de commencer à s'y préparer sans attendre, d'autant qu'est prévue la publication prochaine d'un quatrième « paquet ferroviaire » par la Commission européenne.

7 Audition de M. Francis Grignon, sénateur le 26 octobre 2011.

8 Audition de M. Gilles Savary, député européen, le 18 avril 2012.

9 Rapport d'information relatif à *L'organisation ferroviaire dans le contexte européen*, rapporté par M. Hervé Mariton, Assemblée nationale, février 2012, p. 12 et 14.

10 Rapport précité de M. Gérard Voisin p. 29 et rapport de M. Hervé Mariton précité, p. 12.

B - La concurrence en matière de transport ferroviaire : des avantages et inconvénients discutés

1. Des avantages espérés

Le Rapport de la commission n° 1 des Assises du ferroviaire met en avant les avantages qu'il serait possible d'attendre d'une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, si elle est bien organisée et adaptée aux spécificités du secteur. Ces principaux avantages attendus sont présentés de manière résumée ci-après :

- une meilleure transparence des coûts de production des services, notamment pour les autorités organisatrices ;
- une baisse des coûts de production du service pour la maintenance de l'infrastructure, du matériel, et pour la conduite des trains, améliorant la compétitivité du ferroviaire par rapport aux autres modes ;
- des opportunités d'adapter les services publics : « *maintien de lignes d'aménagement du territoire, développement de 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* » ;
- une attention accrue aux attentes des usagers et des clients ;
- un aiguillon de modernisation et de performances sur le marché intérieur pour l'opérateur historique, qui reste en général dominant ;
- l'opportunité pour l'opérateur historique de se concentrer sur ses grandes missions nationales et de s'affirmer comme un acteur européen d'avenir, dans l'intérêt de l'industrie nationale¹¹.

Le sénateur Grignon évoque sur ce dernier aspect dans son rapport le témoignage du représentant régional pour le Bade Wurtemberg de la Deutsche Bahn, selon lequel « *la mise en place de la concurrence lui a permis d'améliorer la qualité de ses services et, in fine, de remporter de nombreux appels d'offres* »¹².

Le Rapport de la mission sur *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs*, présidée par M. Claude Abraham (2011), met aussi en avant l'argument du coût. Il considère que, « *par rapport à un fonctionnement concurrentiel, l'état de monopole peut conduire à une situation économiquement sous-optimale (...). Le monopole non contrôlé fixe le prix de vente de son produit et son niveau de production pour maximiser son profit. Cette situation conduit à produire moins à un prix plus élevé qu'en concurrence et donc (...) à constituer une rente du monopole au détriment des consommateurs et des contribuables. Par ailleurs, le monopole bénéficie d'une rente informationnelle et n'est pas incité directement à réduire ses coûts et à innover* »¹³.

M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), estime également que la situation actuelle de monopole de la SNCF engendre un risque d'asymétrie de l'information au détriment des AOT.

11 Rapport de la Commission n° 1 des assises du ferroviaire, p. 5.

12 Rapport précité de M. Francis Grignon, p.6..

13 Rapport précité de M. Claude Abraham du CAS, p. 42.

L'Association française du rail (AFRA), dont des représentants ont été reçus en audition, a notamment fait valoir que l'ouverture à la concurrence pourrait augmenter le parc roulant effectivement disponible pour l'exécution du service public, réduire son taux d'immobilisation et mieux utiliser la capacité du réseau, 50 % des sillons étant selon elle inutilisés.

La Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) considère que l'ouverture à la concurrence des TER pourrait permettre des innovations commerciales et une réduction des coûts de production du service ferroviaire, donc une augmentation de la clientèle et des recettes. Son président, M. Jean Sivardière, estimait qu'elle donnerait *« aux régions la possibilité d'augmenter l'offre à dépenses égales, puisque le déficit d'exploitation diminuerait »*, les économies pouvant être réinvesties pour développer le système ferroviaire régional¹⁴.

L'ouverture à la concurrence pourrait aussi contribuer, selon M. Gilles Savary, à améliorer les relations entre les régions, AOT, et la SNCF, en les faisant échapper à un « tête à tête » forcé, souvent mal ressenti par des élus en général habitués à pouvoir choisir, quant aux autres types de services publics, entre plusieurs opérateurs. Dans cette analyse, une ouverture permettrait aux régions de constater que les services offerts par des opérateurs concurrents ne sont pas nécessairement meilleurs ni moins chers que ceux rendus par la SNCF, et qu'une part importante des difficultés rencontrées dans ses activités de transport par l'opérateur historique, liée au vieillissement des réseaux, ne lui sont pas imputables. Le monopole actuel, en interdisant cette comparaison avec un autre référent, ne le permet pas.

2. Des inconvénients possibles et des risques dénoncés

Parmi les personnes entendues dans la phase préparatoire à l'élaboration de cet avis, plusieurs, y compris parmi les partisans d'une ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, ont noté que celle-ci, si elle était mal conduite, pouvait comporter certains risques ou/et des inconvénients. M. Joachim Fried, directeur pour les Affaires publiques et économiques et la régulation de la Deutsche Bahn, favorable à l'ouverture à la concurrence, a ainsi noté en audition que celle-ci s'était traduite en Allemagne par la mise en place au sein de chaque *Land* d'une administration chargée notamment de gérer les appels d'offres ferroviaires. M. Jacques Chauvineau, ancien directeur de l'Action régionale de la SNCF, notant qu'une concurrence maîtrisée pourrait apporter des améliorations au transport ferroviaire régional de voyageurs, a souligné la complexité d'introduire la concurrence dans un système qui s'est construit historiquement sur la base d'un monopole et d'une forte centralisation, avec du reste des réussites importantes. Il a par ailleurs noté la nécessité de le faire avec prudence, de manière progressive et sur des sous-ensembles ayant une cohérence à la fois territoriale et ferroviaire, pour ne pas déstabiliser le réseau.

Parmi les organisations syndicales interrogées dans le cadre de la table ronde organisée en mars 2008, M. Gilbert Garrel, secrétaire général de la Fédération CGT des cheminots, estimait que la question de la pertinence de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs n'avait *« jamais été réellement posée »*. Il mettait en avant le risque que cette ouverture ne se traduise par une hausse des tarifs, une qualité de service amoindrie et par une dégradation des conditions sociales pour les salariés. *« Qui peut dire*

¹⁴ Audition de M. Jean Sivardière, président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), le 16 novembre 2011.

aujourd'hui qu'au niveau de l'eau, de l'électricité, du gaz, des télécommunications, de la Poste, des hôpitaux, de la santé, des autoroutes, les projets de libéralisation (...) ont été bénéfiques à la qualité de la production, aux tarifs et aux salariés ? ». Il relevait aussi « l'absence de bilan fait par l'Union européenne des premiers « paquets ferroviaires », alors que ceux-ci étaient prévus dans le cadre de la directive 91/440 ». Il appelait de ce fait au lancement, après les Assises du ferroviaire organisées au dernier trimestre 2011 à l'initiative du gouvernement, d'un débat national citoyen sur cette question.

Le syndicat Sud Rail, interrogé via un questionnaire adressé à l'issue de la table ronde, a aussi estimé très négatifs les retours d'expérience de l'ouverture à la concurrence dans d'autres secteurs, estimant que « *comme le démontre nombre d'exemples de services déjà privatisés, (l'ouverture à la concurrence dans le ferroviaire) se ferait au détriment des usagers, des conditions de travail des salariés et de la politique des transports, nécessaire, à mettre en œuvre pour développer l'offre de services publics ferroviaires* ».

Le risque de hausse du coût pour les usagers a été noté par la plupart des autres organisations syndicales participant à la table-ronde, celles-ci relevant que, à l'expérience, dans d'autres secteurs, l'arrivée de la concurrence a parfois fait baisser les prix dans un premier temps, puis, quand l'oligopole privé a remplacé le monopole public, les prix ont augmenté.

Le risque de dumping social pour les salariés a également été souligné par M. Roger Dillenseger, secrétaire-général adjoint UNSA, qui a souligné que la réglementation et l'organisation du travail sont parties intégrantes de la sécurité et de la régularité des circulations et que l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire ne peut en aucun cas reposer sur un dumping social.

M. Dominique Aubry, secrétaire-général adjoint de la CFDT cheminots et secrétaire fédéral à la FGTE CFDT, a souligné les avantages présentés par une entreprise SNCF intégrée et « *les inquiétudes que susciterait une ouverture à la concurrence* », notamment sur les aspects suivants : la cohérence régionale du TER face aux possibilités d'allotissement ; l'affaiblissement de l'entreprise publique SNCF par la dissociation de l'ensemble TER, la perte de compétences du fait de transferts de personnels, la perte financière et le déséquilibre économique ainsi créé.

M. Falempin, secrétaire général de la fédération FO des cheminots, a souligné que, après les réformes structurelles majeures vécues par la SNCF depuis 1997, avec la séparation de l'exploitant du gestionnaire de l'infrastructure, RFF, la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), d'entités distinctes au sein même de la SNCF telles que la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) et la branche « Gares & Connexion », il était inopportun de rajouter une ouverture à la concurrence qui toucherait à la fois le statut des cheminots et les missions de service public de la SNCF.

M. Rogé, secrétaire général de la Fédération générale des transports CFTC, a observé que le lancement récent d'un important programme de travaux de rénovation des infrastructures rend particulièrement inopportune dans la période actuelle une ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs.

M. Francin, Président du syndicat national du transport ferroviaire CFE-CGC, a mis en garde contre le risque de dumping social, qui ruinerait l'acceptabilité sociale d'une réforme dont la décision relève du politique.

Il a par ailleurs été noté que, aujourd'hui, un même conducteur SNCF peut travailler sur un train national, puis continuer son service sur un TER, l'effet de taille et l'unicité du réseau pouvant ainsi favoriser des gains de productivité. A l'inverse, a été souligné le risque que la division du réseau TER en de multiples sous-réseaux gérés par des entreprises différentes ne se traduise par une perte d'économie d'échelle et par une moindre polyvalence des matériels. L'expérience de systèmes cloisonnés à la SNCF, suite à la privatisation du fret, témoigne de la réalité de ce danger. En termes d'acquisition des compétences, de formation et de polyvalence, cela aura aussi des incidences pour les personnels et pour le service public. Le risque que le pilotage du processus et la gestion d'un très grand nombre d'acteurs, la surveillance du bon fonctionnement du système, ainsi que du respect des règles de concurrence, ne se traduisent par des coûts de structures élevés (recours accru à des contrôleurs de gestion, à des sociétés de conseil, etc.) a enfin été évoqué.

3. La position de l'Association des régions de France

Dans son avis sur le rapport Grignon, publié en annexe de son *Manifeste des régions sur le transport de voyageurs*, l'ARF note que : « *le rapport Grignon met à l'agenda la libéralisation des transports ferroviaires régionaux. L'argument principal utilisé est qu'elle constituerait la meilleure solution pour améliorer l'efficacité des transports régionaux tant du point de vue de la qualité du service offert aux voyageurs que des coûts auxquels ils sont produits* ».

Toutefois, pour l'ARF, « *cette efficacité n'est en rien prouvée et les régions considèrent qu'il convient de faire un bilan des premières étapes de la libéralisation du système ferroviaire français ainsi que de la libéralisation des transports régionaux chez nos voisins européens, avant de tirer de telles conclusions* ». Elle précise que « *les régions ne sont pas demandeuses de cette libéralisation qui semble devoir être décidée dans l'urgence* ».

4. Un consensus : la concurrence ne règlera pas tout

La plupart des personnalités auditionnées dans le cadre de la préparation de la saisine, qu'elles soient favorables ou non à une ouverture de la concurrence, ont souligné que celle-ci n'apporterait quoi qu'il en soit pas une réponse à tous les problèmes auxquels est aujourd'hui confrontée la poursuite du développement du transport régional de voyageurs.

L'ARF, dans son Manifeste déjà cité, notait que : « *la perspective de libéralisation du transport de voyageurs est avancée comme la solution aux surcoûts d'exploitation aujourd'hui constatés et au manque de transparence. Or, elle ne résoudra pas, à elle seule, sur le long terme, les problèmes de coût du service et plus largement d'organisation du système ferroviaire* ».

M. Pépy, président de la SNCF, confirmait que « *l'ouverture à la concurrence n'est pas la martingale qui résoudra tous les problèmes : les problèmes de financement du secteur, de saturation ou d'état du réseau* » et il ajoutait lors d'un colloque tenu le 7 juin 2011 au CESE « *la concurrence n'est évidemment pas « une fin en soi », la concurrence ne fait sens que mise au service du transport régional, de l'amélioration de sa compétitivité face à la route. En tout cas, à la SNCF, nous avons l'objectif de plus de services publics ferroviaires à un coût raisonnable pour l'activité* ».

L'Union des transports publics et ferroviaire (UTP), entendue le 25 avril 2012, soulignait aussi par la voix du président de sa commission ferroviaire, M. Francis Grass, que « *la concurrence n'est pas une fin en soi. Lorsque les entreprises répondent à des appels d'offres (les transports urbains de voyageurs sont ouverts depuis longtemps à la concurrence en France) leur objectif est d'offrir la meilleure qualité de service aux passagers et ceci, dans l'optique de dépenser le moins possible d'argent public* ».

Plusieurs types de difficultés sont mis en avant par la plupart des intervenants, que l'ouverture à la concurrence ne permettra pas par elle-même de régler, et qui hypothèquent aujourd'hui le développement du transport ferroviaire régional de voyageurs :

- le mauvais état du réseau ferroviaire, du fait d'une longue période de sous-investissement (l'ARF évoque dans son Manifeste une « *obsolescence de l'infrastructure et une saturation de certains points du réseau* »), qui limite la possibilité de faire circuler plus de trains, l'effort de rattrapage amorcé par RFF se traduisant à court terme par des perturbations dans la circulation des trains tendant à « *dégrader un peu plus le service offert aux voyageurs* » ;
- la complexité de la gouvernance, qui s'est beaucoup accrue depuis 1997, avec, en sus de la SNCF, la création de RFF, des Autorités organisatrices des transports (AOT) régionales, de l'ARAF et de l'EPSF, des nouveaux entrants s'agissant du fret ou du transport international de voyageurs, ces diverses entités formant un ensemble dans lequel le partage des compétences n'apparaît pas toujours clair ;
- la question du financement au regard des besoins de mobilité, la demande sociétale de développement du transport ferroviaire, considérable¹⁵, se heurtant au manque de moyens de financement des infrastructures, mais aussi du service, les marges de financement des régions étant aujourd'hui très contraintes.

Les effets à attendre de la concurrence dépendront aussi de la manière dont elle s'exercera. Une concurrence progressive et régulée, à l'allemande, n'aurait pas des conséquences identiques sur le système ferroviaire français qu'une concurrence sur le modèle britannique, où l'ouverture a été beaucoup plus brutale et l'écèlement du système entre les opérateurs beaucoup plus important, avec disparition de l'ancien « champion » ferroviaire national.

C - Des précédents dont les enseignements sont à interpréter avec prudence

1. Une expérience controversée : l'ouverture à la concurrence tardive et insuffisamment préparée du fret ferroviaire

Le fret ferroviaire avait longtemps joué un rôle majeur dans le développement du transport de marchandises en France. L'avis de notre assemblée *Pour une politique intermodale : le développement du transport combiné*, rapporté par M. Hubert Ghigonis rappelait que « *en matière de transport terrestre, en 1960, mesuré en tonnes kilomètres, la voie ferrée acheminait 65 % des marchandises, la route 35 %. Dix ans plus tard, chaque mode transportait la moitié du fret. En 1980, le rail ne représentait plus que 39 % des tonnes kilomètres transportées. Autrement dit, en 20 ans, la position des deux principaux modes de transport terrestres s'était inversée* »¹⁶.

15 M. Jean Lenoir, vice-président de la FNAUT, notait, à propos des trains pendulaires, que, « *en Suisse, quand le temps de trajet train/voiture porte à porte est identique, la part de marché est de 75 % pour le rail et 25 % pour la voiture ; quand le temps de trajet porte à porte est de 50 % plus élevé en train, sa part de marché reste égale à 50 %.* » Il soulignait que ces données témoignent de l'attrait des usagers pour le train quand le cadencement et la qualité de service offerts sont au rendez-vous.

16 Avis *Pour une politique intermodale : le développement du transport combiné*, rapporté par M. Hubert Ghigonis, CESE, mars 1999, p. 8.

Ce constat d'un déclin du fret ferroviaire concernait une grande partie de l'Europe. Dans son *Livre blanc : la politique européenne des transports à l'horizon 2010*, présenté en septembre 2001, la Commission européenne relevait que la part de marché pour le rail était passée en Europe de 21 % en 1970 à 8,4 % en 1998 et annonçait l'intention de revitaliser le rail grâce à la création d'un espace ferroviaire intégré, performant, compétitif et sûr, et de mettre en place un réseau dédié au fret.

Dans ce contexte, il était escompté que l'ouverture à la concurrence et l'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires, sur un marché jusque là le plus souvent détenu par un seul opérateur national, permettrait de redresser le transport de marchandises par fer, voire de reprendre des parts de marché à la route dans une logique de développement durable et de rééquilibrage entre les modes. A tout le moins, elle était supposée enrayer la baisse du fret ferroviaire.

Le marché intérieur du fret ferroviaire a donc été ouvert dans l'Union européenne, la France ayant fait le choix de le faire au dernier moment : l'ouverture est intervenue dans notre pays le 31 mars 2006. Cette date correspond pratiquement à la limite du 1^{er} janvier 2007 fixée par les textes européens, en contrepartie d'un plan de redressement du fret ferroviaire et d'une autorisation d'aides d'Etat en 2006.

Cette échéance n'a pas été réellement préparée dans notre pays, pas plus d'ailleurs que ne l'a été ensuite celle de l'ouverture à la concurrence du transport international ferroviaire de voyageurs.

Il en est résulté en France, non le redressement du fret ferroviaire espéré, mais au contraire une réduction très forte et globale du marché : alors que, en 2000, le marché du fret s'élevait à 52 Md t/km (à l'époque exclusivement réalisés par la SNCF), en 2010, il était de 32 Md t/km (dont 24 pour la SNCF).

Selon M. Blayau, Directeur général de SNCF Géodis, les nouveaux entrants ont ainsi pris à la SNCF, en seulement cinq ans, 20 % du marché du fret ferroviaire, dans un marché global en contraction.

Et cette concurrence s'est exercée sur la « crème du marché » c'est-à-dire là où le transport ferroviaire de marchandises est le plus pertinent, là où les trains sont réguliers, longs, massifs et lourds. Dans ce domaine des trafics conventionnels, les nouveaux opérateurs ferroviaires de fret ont pris sensiblement plus de 20 % de parts de marché.

Plusieurs causes peuvent expliquer ce phénomène : d'une part, la mise en concurrence, intervenue en 2006, a été proche dans le temps de la crise économique de 2008 ; d'autre part, la SNCF, confrontée à des baisses considérables de ses parts de marché sur les segments économiquement les plus pertinents, a restreint ses activités de wagons isolés, structurellement et lourdement déficitaires, pour tenter de limiter les pertes de ses activités de transport de fret. Nombre de fermetures de gares de fret sont aussi intervenues.

Dans notre pays, une autre cause, qui a marqué tant l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire que celle du transport international de voyageurs, en 2009, tient sans doute à son impréparation sociale. En effet, l'ouverture pour le fret s'est faite en l'absence d'un accord de branche sur le plan social, celui-ci n'ayant été conclu que le 16 octobre 2008. Par ailleurs, les règles prévues pour cet accord ne s'applique pas au personnel de la SNCF. De même, pour le transport international de voyageurs, ces ouvertures se sont faites avec des règles

sociales très différentes qui ont eu pour conséquence une forme de dumping social, avec d'un côté, le RH077 (décret n° 99-1161 du 29 décembre 2009) pour la SNCF en vertu de la loi du 3 octobre 1940, et de l'autre, pour ses concurrents, le décret n° 2010-404 du 27 avril 2010 reprenant le contenu de l'accord de branche du 16 octobre 2008, qui a été conclu dans le secteur du fret.

M. Blayau signalait lors de son audition que la France n'est du reste pas le seul pays où l'ouverture à la concurrence a aggravé les pertes des opérateurs historiques de fret ferroviaire : l'Espagne avec *Renfe* ou l'Italie avec *Trenitalia*, ou encore la Belgique, sont aussi dans ce cas. Par ailleurs, il semble que les nouveaux opérateurs entrés sur ce marché, tel Euro Cargo Rail (ECR), filiale de la *Deutsche Bahn* et principal concurrent de la SNCF, y soient présents pour des raisons commerciales et de développement, mais n'y gagnent pas d'argent.

Au total, c'est le secteur du transport routier qui a pleinement profité de cette libéralisation. L'exemple du fret ferroviaire en France illustre ainsi les dangers que peut présenter l'ouverture à la concurrence quand elle est introduite sans avoir été préparée.

2. L'ouverture du transport ferroviaire dans d'autres pays européens

En Allemagne : un relatif succès

En Allemagne, les transports ferroviaires régionaux sont largement ouverts à la concurrence (contrairement aux transports urbains de voyageurs) et cette ouverture apparaît comme un relatif succès à interpréter toutefois avec circonspection.

En 1994, le gouvernement allemand fusionna les anciennes *Bundesbahn* et *Reichsbahn* en une nouvelle *Deutsche Bahn AG*, transformée en société anonyme. Il soulagea la nouvelle entité ainsi créée d'une dette de 33,5 Md € et des surcoûts salariaux liés au statut des personnels, l'État fédéral les prenant en charge, tandis que les effectifs étaient réduits dans des proportions considérables. Un nouveau statut fut par ailleurs mis en place pour les nouveaux embauchés. Au total, DB AG aurait ainsi bénéficié depuis 1994 de plus de 64 Md € d'aides. Le gouvernement allemand opta par ailleurs pour une ouverture progressive et maîtrisée à la concurrence à partir de 1996.

L'Allemagne a choisi de ne pas opérer une séparation totale entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire, les deux fonctions étant conservées dans un consortium, DB NETZ AG, gestionnaire de l'infrastructure, étant une filiale de DB AG. Cette absence de séparation de l'infrastructure et de l'exploitant vaut à l'Allemagne un contentieux en cours devant la Cour européenne de justice, dont le jugement est attendu fin 2012 ou début 2013. Les gares restent aussi au sein de DB AG, dans une société propre, avec des comptes à part.

Pour le transport régional de voyageurs, structurellement non rentable hors subventions d'équilibre, les autorités locales organisatrices de transport attribuent des concessions de service public à des opérateurs (souvent par attribution directe à DB il y a peu encore, mais les mises en concurrence, jusque là possibles, ont été rendues obligatoires par un récent jugement de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe).

L'ouverture sur ce segment a toutefois été progressive : dans les six premières années de l'ouverture, seuls 10 % du marché ont été soumis à des appels d'offre et la plupart des contrats ont été attribués à la DB. Cette part s'est progressivement accrue ; aujourd'hui plus

de 20 % du transport ferroviaire de proximité seraient détenus par des compagnies privées en Allemagne¹⁷. Mais le marché a connu un fort développement, qui a permis à DB d'accroître son activité malgré les parts de marché perdues. Dans les trois années qui viennent, plus de 30 % du marché seront soumis à appel d'offres.

Si le transport national de voyageurs est accessible sur le plan juridique en concurrence en accès libre (dans le marché ou « *open access* »), moins de 1 % du transport longue distance est assuré par des compagnies autres que la DB. M. Joachim Fried, directeur des affaires économiques et juridiques de la DB, imputait en audition cette situation sur ce segment à l'absence de subvention de l'Etat pour le marché voyageur longue distance.

La DB tira parti de ces allègements considérables de charges pour prendre le contrôle, à la fin des années 1990, à travers sa filiale *Railion*, des branches fret des opérateurs historiques allemands, néerlandais et danois, puis de l'opérateur britannique EWS, avec sa filiale Euro Cargo Rail (ECR), et de l'espagnol Transfesa, devenant ainsi le leader du fret ferroviaire en Europe et l'un des géants mondiaux du transport et de la logistique. ECR contrôlait, en 2010, 10 % du marché français. En 2008, intervenaient ainsi sur le marché allemand

318 opérateurs de fret (dont une cinquantaine contrôlaient ensemble environ 20 % du marché et 7 ayant développé un maillage national) et 78 opérateurs de transport de voyageurs¹⁸. DB AG est aussi devenu l'un des principaux opérateurs européens de voyageurs depuis qu'elle a acquis et absorbé le britannique Arriva.

Lors de son audition, M. Fried a noté les modalités de l'ouverture à la concurrence du transport régional en Allemagne : les Länder ont reçu de l'Etat fédéral 7Md € par an pendant 10 ans (la révision de ce montant devrait intervenir en 2014) pour pouvoir « acheter » du transport régional via des appels d'offres : l'ouverture a été progressive, les nouveaux entrants n'ayant pris que 10 % de parts de marché dans les six premières années ; une taille relativement faible des lots (autour de 2 millions de voyageurs/km), « digérable » pour un nouvel entrant et permettant de réduire le risque économique. Le matériel a été en revanche le plus souvent apporté par les nouveaux entrants, et non acheté par les régions. Les contrats ont été au départ de dix ans ; la durée tend à s'allonger dans le cadre de la deuxième génération de contrats, car l'amortissement du matériel court sur environ 25 ans ; l'opérateur qui acquiert un matériel neuf encourt donc un risque important de devoir s'en séparer dans des mauvaises conditions financières si les contrats sont courts et qu'il ne se voit pas reconduit, ce qui devrait conduire à un allongement de la durée des contrats.

La réforme ferroviaire en Allemagne s'est notamment traduite par une augmentation de 28 % des trains-km et de 45 % des voyageurs, par la création de 300 nouvelles gares et 500 kms de lignes supplémentaires, une baisse des coûts estimée entre 20 et 30 %, un renouvellement important du matériel roulant et par la mise en place du cadencement des transports. La procédure d'appel d'offres est toutefois complexe et relativement lourde à gérer, tandis que la demande hétérogène des AOT tend à accroître la complexité et les coûts¹⁹.

17 Intervention de M. Werner Bayreuther au colloque *Transport ferroviaire régional de voyageurs : concurrence et conditions d'emploi*, Actes p. 24.

18 Article « La SNCF dans le contexte de l'Union européenne », de M. Patrick Vieu, in *Revue de l'Union européenne*, n° 543, p. 648 (décembre 2010).

19 Informations transmises par M. Fried à l'occasion de son audition.

M. Alexandre Kircher, secrétaire général du syndicat allemand EVG, soulignait pour sa part lors du colloque *Transport ferroviaire régional de voyageurs : concurrence et conditions d'emploi*, que, jusqu'à 2010, il n'existait pas en Allemagne de convention collective commune à l'ensemble du secteur, et que la concurrence passait beaucoup, non par la qualité des prestations, mais par le prix, tirée vers le bas sur le plan social par de nouveaux opérateurs privés qui n'avaient pas à respecter de conventions collectives. A partir de 2005, la Bahn AG a elle aussi commencé à postuler sur le marché à travers de nouvelles entreprises, afin d'éviter qu'elles soient liées par les conventions collectives existantes. En 2010, enfin, une convention collective a pu être négociée pour l'ensemble de la filière en Allemagne, même si certains Länder refusent encore de promulguer une législation qui imposerait son application²⁰. Cette convention collective de branche, complétée par des accords d'entreprise, plafonne l'écart de coût entre un salarié de la DB et son équivalent dans le privé à 6,5 %²¹.

L'expérience britannique : de l'échec d'une libéralisation totale aux effets plus positifs d'une concurrence régulée

Au Royaume-Uni, dès les années 1980, British Rail a été divisé en trois activités relatives aux voyageurs :

- Intercity (grandes lignes) ;
- Southeast (Londres et sa grande banlieue) ;
- Regional Railways (services provinciaux et ruraux).

L'ouverture à la concurrence est intervenue très tôt, dans les années 90, et de manière d'abord très brutale. Une première phase de libéralisation a en effet été quasi totale, a concerné aussi le réseau et s'est traduite par un manque d'investissement très marqué dans l'entretien de celui-ci. Celle-ci ayant rapidement montré ses limites, avec notamment des conséquences graves en termes de sécurité, le Royaume-Uni a procédé à une renationalisation du réseau, accompagnée d'investissements publics massifs, tout en poursuivant par ailleurs la libéralisation du transport ferroviaire, *via* des concessions après appels d'offres.

Une régulation forte a aujourd'hui été mise en place, incarnée à la fois par un régulateur spécialisé (ORR) et par le Département des transports (*Department for transport- DfT*), qui définit la stratégie, son architecture institutionnelle, ses moyens sur le plan financier et ses objectifs de performance. Le trafic ferroviaire passagers a connu, depuis la privatisation, une augmentation importante (+ 42 % entre 1996 et 2006) mais la croissance des dessertes à caractère régional n'est pas distinguée au sein de ce total. Selon le Rapport de la commission n° 1 des Assises du ferroviaire, présidée par Gilles Savary, « *les trafics croissent assez régulièrement, mais les dépenses publiques croissent aussi largement, du fait d'un état (initial) très dégradé des installations techniques* ».

20 Intervention de M. Kircher, secrétaire général du syndicat *Eisenbahn-und Verkehrsgewerkschaft*, Actes du colloque *Transport ferroviaire régional de voyageurs : concurrence et conditions d'emploi*, (juin 2011), p. 29 à 31.

21 Audition de M. Joachim Fried, administrateur de l'Association française du rail (AFRA), le 14 mars 2012.

Si l'attribution des concessions est opérée au niveau national, « *un livre blanc* » « *The future of the rail* » de juillet 2004 a proposé de renforcer le rôle des autorités organisatrices régionales, dites Passenger transport authorities (PTA). Une loi de 2005 a repris ses propositions. Les PTA peuvent être, sous réserve de l'accord du ministère des Transports, co-signataires des propositions qui les concernent »²².

Le rapport du National Audit Office (NAO) « *The Department for transport - Letting Rail Franchise 2005-2007* » fournit des informations sur les conditions d'attribution par l'Etat (DfT) de huit concessions en 2006-2007. Dans sept cas, celles-ci ont donné lieu à trois offres ou plus et il y en a eu deux pour le dernier cas. « *Les huit concessions en question ont été attribuées à des sociétés britanniques. Toutefois, Deutsche Bahn AG s'est vu attribuer en 2002 la petite (336 km) concession Chiltern et est associée à la gestion de London Overground pour la période 2007-2016. Par ailleurs, Kéolis est associé à la gestion de concession de Transperine Express depuis 2004 et au moins jusqu'en 2012* »²³.

Les opérateurs ferroviaires reçoivent des subventions publiques conséquentes : 33 % du total des recettes annuelles en sus des revenus commerciaux au Pays de Galles (Arriva trains) ou en Europe (First Scotrail) ; 33 % des recettes totales dans la zone nord de l'Angleterre pour First transperine Express ; 15 % dans les environs de Londres pour C2C et 12 % pour First Great Western dans le Sud-ouest.

Deux expériences à interpréter avec prudence

Le système britannique se caractérise à la fois par une centralisation de l'organisation (c'est l'Etat via le DfT, qui, depuis 2005, procède aux appels d'offre et accorde les concessions après avis des autorités régionales) et par une multiplicité d'opérateurs qui le rendent particulièrement éloigné du système français. Il est aussi marqué par une forte séparation entre gestionnaire de l'infrastructure et opérateurs. Par ailleurs, une part très importante du réseau britannique se situe dans le grand Londres, ce qui l'apparenterait davantage, si l'on voulait se livrer au jeu des comparaisons, à celui du RER en France, et le différencie fortement de notre réseau des TER. Enfin, ce système s'est traduit par la disparition de l'opérateur historique britannique.

Quant à l'Allemagne, la comparaison est sans doute plus significative, mais la différence entre les deux réseaux est néanmoins réelle : en Allemagne, le transport régional est ainsi près de six fois plus élevé que le transport national, alors que ce dernier prime largement en France. La densité de peuplement, la géographie et le tissu industriel sont de même dissemblables entre les deux pays.

Aussi les comparaisons du système français avec ces deux autres exemples ferroviaires européens doivent-elles être interprétées avec prudence. Elles présentent pour autant l'intérêt, dans une logique visant à déceler de bonnes et de moins bonnes pratiques, de concerner des pays européens de tailles et de populations relativement proches du nôtre, et qui ont introduit depuis longtemps, à des degrés divers et selon des modèles très

22 Cour des comptes, *Le transfert aux régions du TER : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, 2009, p. 97.

23 Rapport public thématique précité de la Cour des comptes, p. 97 et 98.

différents, la concurrence dans leur système de transport. Le sénateur Grignon, qui s'est notamment rendu dans le cadre de l'élaboration de son rapport au Royaume-Uni et en Allemagne, indique que « *tant au Royaume-Uni qu'en Allemagne, il m'a été indiqué que la mise en concurrence avait permis d'augmenter l'offre et d'améliorer sa qualité tout en maîtrisant les coûts de fonctionnement* »²⁴.

D - Une nouvelle étape annoncée à laquelle il convient de se préparer

1. Une nouvelle étape annoncée : Parlement européen, Commission

Le Parlement européen, par un vote du 16 novembre 2011, a appelé à l'adoption d'une nouvelle directive visant à poursuivre l'ouverture du transport national de voyageurs dans les prochaines années.

La Commission européenne, auditionnée lors des Assises du ferroviaire, a annoncé la préparation d'un quatrième « paquet ferroviaire », qui pourrait être soumis aux institutions communautaires dans le courant de l'année 2012 ou au début de l'année 2013.

Son contenu n'est pas encore connu, mais, selon le Rapport de la Commission n° 1 des Assises du ferroviaire, présidé par M. Gilles Savary, il serait susceptible d'« *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* »²⁵.

Certes, ce texte n'est pas encore écrit, et la France sera partie prenante de son adoption au double titre de ses représentants au Parlement européen et de son représentant au Conseil européen. Il ne s'agira donc pas d'un texte « imposé de l'extérieur », sur le contenu duquel notre pays n'aura aucune influence.

Pour autant, une position de fermeture totale ou de non coopération n'est, en la matière, pas l'attitude la plus efficace dans un domaine qui, depuis l'Acte unique européen signé en 1986, relève de la codécision. Refuser le jeu européen, c'est prendre le risque, considérable, que les règles européennes se décident sans la France, alors que, alliée notamment à l'Allemagne, elle pourrait peser dans le jeu et influencer sur l'évolution et le développement ferroviaire de l'Europe.

M. Gilles Savary, ancien président de la commission transports du Parlement européen, appelait ainsi à « *inventer un modèle français négociable à Bruxelles (...). Jusqu'à présent, nous avons subi sans la moindre marge de négociation, puisque nous avons joué la résistance passive de ce que l'on signait autour de la table à Bruxelles* »²⁶.

²⁴ Rapport de M. Francis Grignon précité, p. 6.

²⁵ Assises nationales du ferroviaire : *Le ferroviaire français au coeur de l'Europe*, rapport final de la Commission n° 1 présidée par M. Gilles Savary p. 3.

²⁶ Audition de M. Gilles Savary.

2. Nombre d'acteurs conviennent que, puisque cette ouverture doit intervenir, il faut s'y préparer

Dès 2005, le sénateur Hubert Haenel, dans son rapport sur *L'organisation du système ferroviaire*, indiquait « être convaincu que la concurrence serait un fait dans les toutes prochaines années et qu'il convenait de s'y préparer le mieux possible en envisageant, en amont et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, toutes les problématiques susceptibles d'être soulevées »²⁷.

Le Sénateur Grignon notait pour sa part dans son rapport que, « de ces déplacements, j'ai retiré la conviction que la mise en concurrence pouvait être bénéfique pour l'ensemble des parties prenantes, à condition qu'elle soit organisée, encadrée et mise en place de façon progressive ».

M. Dutheillet de Lamothe soulignait de même lors de son audition que « la SNCF doit s'adapter dans un monde qui bouge. C'est un impératif. L'ouverture à la concurrence doit être anticipée comme une chance plutôt que subie comme une contrainte ».

Dans son Rapport *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*, M. Gilles Savary observe que « à moins que la France ne décide de quitter l'Union européenne, ce qui est peu probable, son système ferroviaire doit se préparer sans attendre à l'ouverture du trafic passagers national, dont l'encadrement et la régulation des missions de service public sont d'ores et déjà régis par le règlement OSP (...). La France a l'habitude de donner son accord à l'ouverture à Bruxelles et de résister en France à sa mise en place, sans même la préparer pendant les périodes de transition ouvertes par les textes. Cette stratégie du tabou et du refoulement empêche l'adaptation de la SNCF (et) nous expose à des contentieux sans fin »²⁸.

Interrogé lors de son audition au CESE, en janvier 2012, M. Guillaume Pépy, Président de la SNCF, notait qu'il ne lui appartient pas, en tant que dirigeant d'une entreprise publique, de se prononcer sur la question politique qui sera celle de l'opportunité ou pas d'une ouverture à la concurrence. Cette question relève en effet du Parlement et du gouvernement, aussi bien à l'échelle française qu'européenne. En conclusion du colloque *Transport ferroviaire régional de voyageurs : concurrence et conditions d'emploi*, il soulignait pour autant « Si la concurrence doit arriver, la SNCF ne demande pas qu'elle soit sans cesse retardée au risque de nous tomber brutalement dessus ».

3. Une ouverture du marché français logique dans le cadre du principe de réciprocité européenne

L'ouverture du marché français est rendue nécessaire par le principe de réciprocité européenne.

La SNCF, principal acteur ferroviaire français, est en effet un acteur important au plan européen pour le transport ferroviaire de voyageurs. Ainsi, 20 % environ du chiffre d'affaires de la branche « Voyages » (TGV) de la SNCF sont réalisés à l'international et la SNCF aurait une part d'environ 50 % des voyageurs/km sur le marché européen de la grande vitesse ferroviaire²⁹. En octobre 2008, la SNCF a pris 20 % du capital de *Nuovo Trasporto Viaggiatori*, société privée italienne qui entend devenir un acteur important sur le marché italien de la grande vitesse. Sa filiale *Keolis*, dont SNCF est actionnaire majoritaire, exploite plusieurs

²⁷ Rapport précité de M. Francis Grignon, p. 4.

²⁸ M. Gilles Savary, *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*, 20 mai 2011, p. 7.

²⁹ Assises du ferroviaire, *Rapport de la commission n° 1* précité, p. 8.

franchises en Allemagne, notamment en Rhénanie du Nord Westphalie, sous la marque *Eurobahn* ; en Angleterre, *Keolis* exploite en partenariat avec le groupe britannique *Go Ahead*, *Southeastern* depuis 2006, la plus importante franchise ferroviaire, premier service régional à grande vitesse du pays depuis 2009. La société Eurostar International, engendrée par la fusion des activités belge, britannique et française, est aussi devenue une entreprise ferroviaire à part entière³⁰.

Véolia Transdev réalise par ailleurs 33 M € dans le transport ferroviaire en France, mais 850 M € au plan international. Il est un exploitant ferroviaire important en Allemagne via sa filiale *Véolia Verkehr*, qui est présente dans 9 Länder. *Véolia Transdev* est aussi présent en Suède, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et aux Etats-Unis³¹.

Les autres pays européens vivent mal une situation où, tout en conservant un marché français du transport ferroviaire de voyageurs relativement fermé, le « champion national », SNCF, joue un rôle actif sur d'autres marchés nationaux européens plus ouverts à la concurrence. M Gilles Savary soulignait lors de son audition ce paradoxe et la difficulté qu'il représente dans les négociations sur le ferroviaire avec les représentants des autres Etats membres : « *Comme tous les autres pays ont été plutôt de bonne volonté sur l'ouverture, nous les avons tous contre nous. (Les Français sont ceux) qui envoient des trains partout, en Angleterre, (...) en Italie, mais qui ne veulent pas qu'on le fasse chez eux* »³².

L'ancien président de la commission Transports du Parlement européen soulignait alors la nécessité de « *se concevoir européen si on veut que la SNCF ait un avenir* »³³. Il semble que la direction de la SNCF ait pleinement conscience de cet enjeu. M. Guillaume Pépy, président de la SNCF, déclarait ainsi dans un entretien à *Ville, Rail & Transport*, au printemps 2010 : « *la SNCF ne dit pas « moins d'Europe », elle dit « Plus d'Europe »* et plaide pour des conditions équitables dans l'ouverture à la concurrence, ainsi que pour un renforcement de l'implication des instances européennes dans la construction d'une Europe du rail³⁴.

II - Le transport ferroviaire en France : un secteur important et fragile :

A - Le secteur ferroviaire dans les transports en France

1. Poids économique, part modale, nombre de voyageurs transportés

La branche transport représente en France 4,9 % du PIB et 5,5 % de l'emploi total avec 1,12 million d'emplois³⁵. Son développement est souvent considéré comme ayant un effet positif direct sur les performances économiques.

30 Article précité « La SNCF dans le contexte de l'Union européenne » de M. Patrick Vieu, p. 650.

31 Audition de M. Jérôme Gallot, directeur général de Véolia Transdev, et de M. Francis Grass, directeur général adjoint, le 18 janvier 2012.

32 Audition de M. Gilles Savary.

33 Audition de M. Gilles Savary.

34 Article précité « La SNCF dans le contexte de l'Union européenne », de M. Patrick Vieu, p. 647.

35 Chiffres clés du transport du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, mars 2012.

Le transport ferroviaire représente 0,3 % de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie mais occupe 0,4 % de l'emploi salarié total (en équivalent temps plein, chiffres 2009), ce qui en fait un secteur intensif en main d'œuvre.

Selon les chiffres clés du transport publiés en mars 2012, le chiffre d'affaires (CA) net des entreprises du transport ferroviaire s'élevait en 2009 à 18,8 Md €, celui des entreprises de transport urbain et routier de voyageurs à 15,5 Md €, celui des entreprises d'organisation du transport de fret à 27,8 Md €, celles de services auxiliaires de transport à 18,6 Md €. Les entreprises de transport routier de marchandises affichent pour leur part un CA de 39,1 Md €³⁶.

Le chiffre d'affaires « voyageurs » de la SNCF est de 7,9 Md €, 12,5 Md € si l'on inclut ce que paient les AOT pour les dessertes TER et Transilien. En 2011, le CA des TER représente plus de 11 % du CA total du groupe SNCF et plus de 18 % de l'EPIC SNCF.

Le transport ferroviaire décline tendanciellement depuis presque un siècle en termes de part modale. Représentant plus de 90 % du transport de voyageurs dans les premières décennies du XX^e siècle en France, il a fortement décru avec la généralisation de l'automobile de 1920 au début des années 1980, période où il s'est stabilisé pour connaître enfin un regain d'intérêt avec l'avènement de la grande vitesse, puis une progression continue depuis 2003 due notamment à l'extension du réseau LGV et à l'amélioration de l'offre TER. En termes de part modale (calculée en milliards de voyageurs-km), le transport ferroviaire de voyageurs représente près de 11,3 % du transport intérieur de voyageurs en 2010. Si la part de la voiture particulière (83 %) se stabilise sur les 2 dernières années, on perçoit un léger accroissement de celle des autobus-autocars (5,7 %) en corrélation parfaite avec le tassement de celle du fer (- 0,1 %).

En 2010, le trafic voyageurs de la SNCF s'élève à 85,9 milliards de voyageurs-km : 52,7 milliards pour le TGV – dont 5 à l'international- 8,8 milliards pour les trains Corail, 12,9 milliards pour les TER et 11,5 pour le seul Transilien en Ile de France. 800 000 voyageurs empruntent chaque jour les 5 700 TER en service quotidien.

2. L'économie du ferroviaire

Lors des Assises du ferroviaire, la commission présidée par Nicolas Baverez a relevé 4 caractéristiques de l'économie du ferroviaire³⁷ :

- c'est une économie dont les coûts fixes de production sont élevés (coût de l'infrastructure, acquisition et entretien du matériel roulant, coûts d'exploitation et de régulation de l'utilisation du réseau) ;
- c'est une économie située dans un secteur -les transports- fortement concurrentiel, avec une concurrence prépondérante du routier (coûts compétitifs, pas de contrainte horaire) et une concurrence avec l'aérien qui peut être gagnante pour les trajets de moins de 3h à forts volumes ;
- c'est une économie sensible aux prix dont l'élasticité est importante : 72 % des coûts d'exploitation des TER sont pris en charge par les régions ; 80 % de ces mêmes coûts sont à la charge des voyageurs des Intercités et 100 % à la charge des clients des TGV ;

³⁶ Chiffres clés du transport, mars 2012.

³⁷ Les Assises du Ferroviaire, assemblée plénière du 18 octobre 2011.

- c'est une économie qui requiert une forte participation financière de la puissance publique (entre 40 et 60 % des coûts selon les pays, environ 50 % en France³⁸) à travers le versement de subventions et/ou de rémunérations d'un service demandé à un exploitant (dans un cadre contractuel).

3. La filière industrielle du ferroviaire

La filière ferroviaire dépasse les seules entreprises de production de matériels roulants. Elle inclut des sociétés d'ingénierie, des sociétés de construction et de maintenance et le domaine de la signalisation. Elle concerne le transport ferré lourd mais aussi les transports urbains, le trafic voyageurs et fret. Globalement, elle représente³⁹ 21 000 emplois dans le secteur privé auxquels s'ajoutent 57 000 emplois industriels de la SNCF, 2 050 emplois dans la maintenance du matériel roulant et 37 000 pour les activités liées aux infrastructures. Le chiffre d'affaires des entreprises privées, au nombre d'un millier environ, représente 4,1 Md € dont 1,1 % à l'export. Pour ce qui est de la SNCF, elle réalise 2,6 Md € de CA pour la maintenance qu'elle exerce sur l'ensemble du territoire.

En matière industrielle, il existe un leadership historique français avec des industries de pointe tant dans les secteurs techniques et technologiques qu'en ce qui concerne l'organisation du système. *« De la conception des voies à la mise au point des matériels roulants, de la gestion des infrastructures à l'organisation des services, les compétences et le savoir-faire français ont fait référence et les réussites enregistrées sur le marché national ont contribué aux succès remportés sur les marchés internationaux »*⁴⁰. Cette situation favorable s'est pourtant dégradée et l'industrie ferroviaire française apparaît aujourd'hui fragmentée. Si elles concourent aux grands appels d'offres internationaux, les entreprises ferroviaires (SNCF, RFF, SYSTRA, VEOLIA, Alstom, Bombardier) se présentent souvent en ordre dispersé et remportent surtout des succès individuels. C'est pour faire progresser une approche collective que Fer de France vient d'être créé.

4. Un enjeu social et territorial

Le ferroviaire joue un rôle majeur dans les déplacements et l'accessibilité des territoires, que ce soit en longue ou courte distance, moyenne ou grande vitesse, voyageurs ou fret, mobilité quotidienne, mobilité de moindre fréquence, échelle locale, nationale ou internationale. Il contribue ainsi au développement économique, au désenclavement et à l'aménagement du territoire.

Comme le réaffirmait le CESE dans son avis sur le SNIT⁴¹, les infrastructures de transport, et plus particulièrement les liaisons ferroviaires, doivent contribuer à l'équité territoriale et à ce qu'aucun territoire ne soit délaissé. À cet égard, l'avis rappelait qu'au delà du critère de la grande vitesse, la mobilité de proximité devait être préservée et continuellement améliorée. Il soulignait que le développement de transports collectifs attractifs et de qualité, avec notamment la mise en valeur de Transports en commun en site propre (TCSP), devait permettre le renforcement de cette mobilité de proximité, particulièrement dans les territoires ultramarins. En effet, la demande de transport de proximité va croissante, avec ses exigences de qualité, de ponctualité et d'accessibilité.

38 Hors financement des retraites.

39 Assises du ferroviaire : *La filière ferroviaire française* rapport final de la Commission n° 4 présidée par M. Bruno Angles.

40 Commission n° 4 des Assises du ferroviaire, *cf. supra*.

41 Avis du CESE du 28 février 2012 sur *Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*, rapporté par MM. Pierre-Jean Rozet et Sébastien Genest.

Pour garantir un réseau de proximité de qualité, l'avis du CESE sur le SNIT insistait largement sur les efforts à fournir en termes de rénovation et de régénération des réseaux, et tout particulièrement du réseau ferroviaire. Pour dynamiser les économies régionales, il prônait la reconstruction d'une politique de fret ferroviaire et en appelait à des évolutions de réglementation pour assurer le report modal du routier vers le ferroviaire.

Enfin, le CESE préconisait un prix attractif pour l'utilisateur afin de garantir l'accès du transport ferroviaire au plus grand nombre. Il rappelait que le développement du transport ferré de voyageurs avait été historiquement rendu possible par une politique tarifaire adaptée et que les régions, devenues depuis une dizaine d'années autorités organisatrices du transport ferroviaire régional de voyageurs, avaient mis en place des politiques sociales pour permettre une réduction du prix du billet payé par l'utilisateur pour certaines catégories de la population (chômeurs, personnes âgées, handicapés, étudiants etc.).

5. Un impact environnemental souligné par le Grenelle

Les engagements du Grenelle de l'environnement dans le secteur des transports visent à réduire de 20 % d'ici 2020 les émissions (à la date de 2007) de CO₂ afin de les ramener au niveau de 1990 en réduisant significativement l'empreinte environnementale des modes de transports les plus émetteurs et en favorisant le développement des transports alternatifs à la route et à l'avion, donc principalement du mode ferroviaire. La loi Grenelle 1 reprend pour sa part les objectifs de réduction des GES en se fixant de faire évoluer la part modale du non-routier et du non-aérien de 14 % à 25 % à échéance 2022.

Le ferroviaire émet en effet peu de GES (1,3 % des émissions de la part transport contre 95 % pour le routier). Il nécessite de surcroît très peu d'énergies fossiles (il n'utilise que 1,7 % de l'énergie consommée dans le secteur transports).

Via un schéma national des infrastructures de transport (SNIT), la loi Grenelle 1 affiche l'objectif de favoriser le report modal vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement en poursuivant notamment la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, en renforçant la multipolarité des régions, la multimodalité et en améliorant les déplacements dans les aires métropolitaines.

B - Une gouvernance qui vise à répondre aux exigences européennes mais d'une complexité croissante

La directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires a pour objectif de « *rendre les transports par chemins de fer efficaces et compétitifs par rapport aux autres modes de transport* ». Elle impacte les entreprises ferroviaires des États membres de l'Union européenne. Celles-ci doivent devenir indépendantes des États et « *être gérées selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales y compris en ce qui concerne les obligations de service public conclues par l'entreprise avec les autorités compétentes de l'Etat-membre* » ce qui implique notamment l'existence d'une comptabilité propre. Elles doivent ouvrir leur réseau aux entreprises ferroviaires des autres États membres dans certains secteurs (le nombre de ceux-ci s'élargissant au fur et à mesure). Elles doivent adopter, avec l'aide de l'État membre concerné, des mécanismes d'assainissement financier.

Enfin, de manière à garantir une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics, est instauré le principe de séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celle de l'exploitation des services de transport, au moins sur le plan comptable : une telle séparation peut prendre la forme de divisions organiques distinctes au sein d'une même entreprise ou conduire à la mise en place de deux entités distinctes, ce qui a été le cas en France avec la création par la loi 97-135 du 3 février 1997 de réseau ferré de France (RFF).

1. Le rôle de l'Etat et des collectivités en matière ferroviaire

L'Etat intervient dans le système ferroviaire de diverses façons : il joue en premier lieu un rôle de stratégie *via* ses politiques publiques de transport et d'aménagement du territoire. Il est l'actionnaire exclusif de RFF et de la SNCF et garantit ainsi leur viabilité économique. En effet, avec l'attribution de plus de 12 Md € annuels de ressources publiques dévolues, il est le principal financeur du système (même s'il ne l'a pas désendetté). Il lui appartient aussi de veiller au développement d'une filière industrielle pour le secteur et de structurer, le cas échéant, cette filière française. Enfin, l'Etat a conclu une convention pluriannuelle avec la SNCF pour les Trains d'équilibre du territoire (TET).

Les régions sont devenues AOT des TER en 2002 et ont aussi conclu avec la SNCF des conventions pour l'exploitation et le financement des services régionaux de voyageurs. Quant à l'organisation du transport urbain et périurbain, elle relève pour l'essentiel du champ d'action des intercommunalités. La coordination de l'offre de transport au niveau local fait intervenir une multiplicité d'acteurs, à des niveaux de responsabilité variables.

« Globalement, le soutien public est de plus en plus important : en 1970, la collectivité consacrait de l'ordre de 4 Md € valeur 2000 au secteur ferroviaire. Elle en consacre près de 11 Md € valeur 2000 en 2009, soit un quasi triplement en valeur constante en 40 ans »⁴².

Il faut cependant mettre ces chiffres en regard de la dette historique du système ferroviaire que l'Etat n'a pas épurée au moment de la création de RFF, et qui représente pour cette dernière près d'1 Md € par an en frais financiers.

2. Des organes de contrôle nécessairement indépendants : ARAF et EPSF

Dans un cadre ouvert à la concurrence, il est indispensable que soient mis en œuvre des organes de régulation et de sécurité garantissant, d'une part, l'égalité des entreprises quant à l'accès au réseau et, d'autre part, un niveau de sécurité le plus élevé possible auquel l'ensemble des entreprises doivent se soumettre.

L'ARAF

La mise en place d'une régulation indépendante est consubstantielle à l'ouverture du secteur à la concurrence. Elle permet de distinguer, au sein de l'Etat, les fonctions d'actionnaire et de tuteur des entreprises publiques (SNCF et RFF) de celle de régulateur, qui doit être confiée à un organe neutre vis-à-vis de l'ensemble des entreprises.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a été créée par la loi 2009-153 du 8 décembre 2009 dite « loi ORTF » relative à l'organisation et la régulation des transports ferroviaires. Autorité publique indépendante qui agit au nom de l'Etat mais ne reçoit pas d'instruction du gouvernement, placée sous le contrôle du parlement et du juge, elle assure

42 Source rapport de M. Claude Abraham du CAS précité, p. 29.

aux entreprises ferroviaires un accès équitable et non discriminatoire aux infrastructures ainsi qu'aux prestations associées. Cette mission recouvre l'allocation des capacités, la tarification, les facilités essentielles, la gestion de trafic et les procédures de sécurité.

L'ARAF règle les différends qui peuvent apparaître entre les entreprises ferroviaires dans l'ensemble de ces domaines. Elle émet aussi des avis sur les textes régissant le secteur, les Documents de référence des réseaux (DRR) qui rassemblent les « règles du jeu » économiques, techniques et administratives pour l'accès au réseau et sur les redevances d'infrastructure (péages) acquittées par les entreprises ferroviaires. Pour mener à bien ses missions, l'ARAF dispose de pouvoirs d'investigation étendus notamment en matière d'accès aux comptes, un pouvoir réglementaire supplétif pour préciser certaines dispositions ainsi que des pouvoirs de sanctions aux manquements constatés.

L'EPSF

L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) est un établissement public administratif créé par la loi 2006-10 du 5 janvier 2006. C'est l'autorité nationale de sécurité au sens de la directive européenne 2004/49/CE qui impose la mise en place dans les pays membres d'un organisme indépendant des opérateurs pour assurer la sécurité ferroviaire.

L'EPSF veille aux règles de sécurité et d'interopérabilité des transports ferroviaires notamment en délivrant des autorisations exigées des acteurs ferroviaires et en contrôlant le respect des autorisations délivrées par les audits et inspections. Il est chargé de recenser les incidents et accidents ferroviaires, d'établir des statistiques et d'organiser les retours d'expérience. Il peut, le cas échéant, proposer des modifications de la réglementation afférente aux règles de sécurité.

L'EPSF délivre notamment les autorisations de mise en exploitation commerciale des nouveaux systèmes (matériels roulants, éléments d'infrastructures tels la mise en service de nouvelles lignes ou la mise en œuvre de systèmes technologiques), les certificats de sécurité des entreprises ferroviaires reconnaissant la capacité d'une entreprise à exploiter des services de transport sur tout ou partie du réseau français, les agréments des gestionnaires d'infrastructures et les agréments des centres de formation et des licences de conducteurs de trains.

3. La question controversée de la séparation entre gestionnaire du réseau et opérateur ferroviaire

La dichotomie RFF-SNCF actuelle ne donne pas satisfaction

La séparation de la SNCF et de RFF a permis l'émergence d'une fonction globale de gestionnaire de réseau qui a le mérite de faire progresser la transparence des comptes et des coûts du réseau, de mieux identifier l'état de ce réseau et ses besoins de modernisation, de clarifier la gestion d'accès aux sillons. Elle a aussi permis d'identifier clairement le métier de gestionnaire de réseau et de développer un projet global pour l'infrastructure existante et pour sa valorisation.

À la différence d'autres États de l'Union européenne, qui ont fait un choix clair de gouvernance entre séparation ou intégration, le système français se retrouve dans une situation complexe où il n'existe finalement pas de séparation complète entre un gestionnaire d'infrastructure autonome disposant des moyens pleins et entiers pour assurer lui-même les missions qui lui sont dévolues et des entreprises ferroviaires uniquement tournées vers la production de services de transport.

En effet, malgré la séparation organique entre les deux entreprises, la gestion de l'infrastructure et l'exploitation restent totalement imbriquées. La SNCF exerce la gestion déléguée de l'infrastructure pour le compte de RFF via la branche « SNCF infra » dont la mission est la gestion, l'exploitation, la maintenance du réseau et l'ingénierie d'infrastructure. L'entreprise historique est donc à la fois cliente et sous-traitante de RFF qui, à l'inverse, est le principal fournisseur de service d'accès de la SNCF qui en est le premier client. La situation actuelle conduit donc à ce que soit confiée la responsabilité de la gestion de l'infrastructure à un établissement public distinct de l'entreprise ferroviaire historique tout en laissant à cette dernière l'essentiel des moyens opérationnels pour gérer et entretenir le réseau. Les effectifs de RFF (1 200) comparés à ceux de SNCF-infra (50 000) sont à cet égard assez parlants.

Élément de complexification du système français, a été créée au sein de la SNCF, par une loi du 8 décembre 2009, la Direction de la circulation ferroviaire (DCF), entité indépendante qui assure la gestion du trafic et des circulations pour le compte de RFF. Elle est notamment chargée d'élaborer le tracé des sillons horaires (créneaux de circulation des trains) sur la base des principes définis par RFF, de tracer les itinéraires des trains et assure le suivi des circulations opérationnelles sur le réseau (postes d'aiguillage, gestion des perturbations de circulation).

La séparation du gestionnaire d'infrastructure, du gestionnaire d'infrastructure délégué et de la DCF rend difficile la planification efficace des capacités du réseau. Elle ne permet pas au premier de tenir des objectifs de performance puisqu'il n'en possède pas les leviers. L'ARAF, dans son avis du

2 février 2012 soulignait que « *la répartition du processus ainsi que celle des outils entre RFF et la DCF constitue un handicap manifeste pour une allocation efficace des sillons* ». Il en ressort un manque de visibilité sur les coûts et péages futurs et une certaine mésestimation entre les deux entreprises, chacune poursuivant ses intérêts financiers propres tout en étant liée à l'autre par une mécanique contractuelle complexe.

M. Hubert du Mesnil, président de RFF, rappelle pour sa part que les faiblesses relevées par l'Ecole Polytechnique de Lausanne dans la gestion des sillons, à savoir le cadencement insuffisant, l'organisation défaillante des travaux sur le réseau et la complexité du travail des horairistes partagés entre RFF et la SNCF tiennent de cette dichotomie. La qualité de la gestion des sillons s'est dégradée en raison d'une mauvaise coordination entre les deux entités et l'absence d'outil informatique commun. La situation s'est encore plus tendue en 2011 qui a connu une inflation du nombre de sillons attribués en dernière minute, soit 7 jours avant la circulation effective des trains. Ce nombre serait passé de 400 000 en 2006 à 900 000 en début d'année 2011, sur un total de 10 millions de sillons alloués. Le préjudice commercial pour la SNCF résultant de ce qui a été appelé « la crise des sillons » s'élèverait à 215M € pour l'année 2011.

En mars 2011, l'ARAF a estimé urgent le rapprochement de la DCF et de RFF. L'ARAF estime essentiel de conforter RFF dans son rôle de donneur d'ordre pour le compte duquel travaille la DCF et d'assurer une réelle autonomie de celle-ci par rapport à la SNCF. Même si ce rapprochement a été effectué, l'ARAF s'interroge également sur la pertinence de la pérennité du système institutionnel actuel.

Lors de sa conclusion aux Assises du Ferroviaire, la ministre en exercice, dressant le constat que le système français est très atypique, a pour sa part indiqué qu'en matière de gouvernance, le *statu quo* n'était plus possible, le système d'aujourd'hui cumulant les inconvénients en multipliant les interfaces, diluant les responsabilités et, *in fine*, ne répondant

plus aux attentes en termes d'entretien et de fonctionnement du réseau. Le système ayant montré ses limites, les enjeux ayant évolué, Nathalie Kosciusco-Morizet a déclaré souhaiter « une évolution absolument radicale de cette organisation ».

La corrélation entre entreprises intégrées et grands pays ferroviaires

Le cadre communautaire est relativement souple en matière d'organisation institutionnelle du secteur ferroviaire, d'où une variété de choix de gouvernance avec, dans certains cas comme en Allemagne, la préservation des différentes fonctions institutionnelles au sein d'une entreprise historique intégrée confortée.

Née de la fusion entre les deux principaux opérateurs historiques en place avant la réunification du pays, la *Deutsche Bahn AG* est une entreprise de droit privé détenue à 100 % par l'Etat. La DB est un consortium regroupant plusieurs branches : l'une d'elles traite des services voyageurs pour les grandes lignes, une autre des services voyageurs locaux et régionaux, une autre gère la filiale britannique, une autre encore gère la filière fret alors qu'une dernière fournit des services aux entreprises ferroviaires. La DB est la plus importante entreprise ferroviaire de l'UE avec près de 240 000 employés et un CA de près de 30 Md €.

Lors de son audition devant les sections⁴³, M. Joachim Fried, directeur pour les affaires politiques et économiques et la régulation de la *Deutsche Bahn* et administrateur de l'Association française du rail (AFRA) a souligné que, sous réserve de mettre en œuvre les conditions de réelle concurrence et d'instaurer une autorité de régulation vigilante, le système de la holding intégratrice, adopté par les grands pays ferroviaires du monde (Chine, Etats-Unis, Corée, Japon), était le meilleur.

Prenant l'exemple du Royaume-Uni, qui connaît un système séparé, il a souligné les coûts bien plus élevés que dans le modèle allemand. A son sens, une séparation produit inévitablement un surenchérissement des coûts. Il ajoutait que ce sont les grandes entreprises « pivots » comme la DB qui font progresser la technologie et qu'il est donc crucial de les conforter pour faire face à la concurrence, notamment des pays asiatiques.

Les modalités possibles d'évolutions font débat

Le regroupement des compétences de gestion de l'infrastructure, aujourd'hui éclatées entre RFF et la SNCF est jugé par l'ensemble des acteurs comme indispensable. Il permettrait d'optimiser la planification des capacités du réseau entre sillons (circulation) et plages de travaux (maintenance) et de réduire les interfaces coûteuses liées à l'éclatement des compétences. Reste que les modalités de ce regroupement sont vivement discutées.

La SNCF, par la voix de son président Guillaume Pépy, est favorable à la constitution d'une holding SNCF selon le modèle allemand : l'ensemble de la gestion de l'infrastructure et le développement du réseau sont confiés, au sein de la DB, à DB NETZ AG sans réelle autonomie stratégique. DB NETZ AG n'a donc pas une vision autonome du réseau. L'intégration à la SNCF de la gestion du réseau permettrait, selon son président, de conforter la SNCF dans son rôle de « champion national » et de rivaliser ainsi avec sa puissante concurrente allemande.

Cette organisation est toutefois contestée par la Commission européenne. La Cour de Justice européenne a été saisie en 2010 de recours contre 13 Etats-membres de l'Union pour transposition incomplète ou incorrecte du premier « paquet ferroviaire ». Les

⁴³ Audition de l'AFRA le 14 mars 2012.

contentieux visent tout autant les modèles où le gestionnaire d'infrastructure est regroupé avec l'opérateur historique au sein d'une holding (Allemagne) que ceux où la séparation est opérée mais sans indépendance suffisante aux plans juridiques, organisationnel et décisionnel. Pour la France, également mise en cause, il est par exemple estimé que la DCF n'a pas cette indépendance suffisante vis-à-vis de la SNCF.

Concernant les griefs à l'encontre du système allemand, la Commission estime que l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure n'est pas garantie puisque la société à laquelle cette mission a été confiée est une société certes juridiquement indépendante mais faisant partie d'une société mère à laquelle appartiennent, entre autres, des entreprises fournissant des services de transport ferroviaire. Dès lors, les risques de conflit d'intérêt ne peuvent être écartés. Cette procédure incite certains acteurs en France à préférer un découplage juridique entre gestionnaire d'infrastructure et opérateurs ferroviaires. Cette solution est clairement préférée par l'ARAF.

C'est bien sûr également la position du gestionnaire d'infrastructure RFF qui propose l'unification des missions de gestion de l'infrastructure au sein d'une même entreprise publique ayant pour unique actionnaire l'Etat. Cette entité pourrait regrouper les 4 métiers de la gestion d'infrastructure : répartition des capacités et vente des sillons ; tarification et perception des redevances d'utilisation du réseau ; exploitation (circulation des trains) et maintenance du réseau ; conception et maîtrise d'ouvrage du développement du réseau. L'entreprise historique, qui n'aurait plus de lien institutionnel avec le gestionnaire de réseau, serait alors à égalité parfaite de concurrence avec les nouveaux entrants.

Gilles Savary qui présidait lors des Assises du ferroviaire la commission « le ferroviaire au cœur de l'Europe » a indiqué lors de son audition devant la section⁴⁴ sa préférence pour une entreprise nationale intégrée, considérant que les grands pays ferroviaires ont opté pour ce choix et que la corrélation n'est pas faite entre le découplage des fonctions de gestionnaire de réseau et d'exploitant et le degré d'ouverture à la concurrence : au contraire, l'Allemagne, forte d'une entreprise intégrée puissante, a largement ouvert son secteur ferroviaire à la concurrence alors que la France, qui dispose de deux entités séparées, n'a ouvert que quelques branches du secteur.

Dans la proposition de résolution relative à la refonte du « paquet ferroviaire », présentée au Parlement le 25 mai 2011, le sénateur Francis Grignon propose pour sa part une séparation totale (juridique, organisationnelle, décisionnelle et patrimoniale) dans tous les Etats-membres entre gestionnaire d'infrastructure et opérateur historique comme préalable à l'ouverture complète à la concurrence du secteur ferroviaire. Les gestionnaires seraient ainsi placés à égalité, ce qui éviterait de créer des conditions d'accès inégales pour les nouveaux entrants. Ce dispositif permettrait d'éviter tout soupçon de partialité inévitable par exemple tant que la DCF dépendra de la SNCF.

Si la ministre, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, a indiqué lors de la clôture des Assises que le principe de l'unification des métiers de la gestion d'infrastructures était bien acté, elle a évoqué pour ce faire deux options possibles : « *un gestionnaire d'infrastructure séparé de l'opérateur historique au risque de couper le système radicalement en deux* » ou « *un système de holding construit autour de la SNCF qui subit aussi quelques critiques* ». Elle n'a pas tranché quant à la solution pouvant *in fine* être retenue.

⁴⁴ Audition de M. Gilles Savary précitée.

C - Un réseau ferroviaire fragilisé

Le réseau ferré a connu une triple évolution⁴⁵ : une contraction globale de son réseau qui est passé de 40 000 km de lignes en 1950 à moins de 30 000 en 2009 ; une électrification multipliée par 3 (5 000 km en 1950 pour 15 000 en 2009) ; une montée en puissance des Lignes à grande vitesse (LGV). Circulent chaque jour sur les 29 273 km de lignes du réseau français (qui en font le second réseau ferroviaire européen après l'Allemagne) 15 000 trains de fret et de voyageurs. Près de 80 % des circulations de trains se concentrent sur un tiers du réseau ferré. La moitié du réseau est utilisé par 10 % du nombre total de trains⁴⁶.

1. Un réseau dégradé du fait d'une longue insuffisance des investissements d'entretien et de rénovation

L'audit commandé par RFF et la SNCF à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne sur la maintenance (entretien et renouvellement) du réseau, rendu en 2005 et connu sous le nom de « rapport Rivier » a créé un électrochoc.

Rappelant l'importance de la maintenance du réseau, il soulignait combien une politique inadaptée pouvait conduire rapidement à une dérive des coûts de régénération, nuisible à l'ensemble du système ferroviaire. Décidée trop tard, elle entraîne l'obsolescence du réseau, l'accroissement des problèmes de sécurité et à terme, des besoins financiers considérables, phénomène auxquels le Royaume-Uni a été en son temps confronté. C'est la raison pour laquelle, bien que coûteuse, elle ne doit en aucun cas être négligée.

C'est pourtant ce cas de figure qui s'est présenté en France. Privilégiant le développement du réseau notamment avec les nouvelles LGV, la SNCF puis RFF n'ont pas consacré les moyens nécessaires à l'entretien et à la régénération d'un réseau qui s'est avéré en 2005 vieilli et de moins en moins performant. La France a, pendant une longue période, sensiblement moins investi dans la maintenance de son réseau que ne l'ont fait ses voisins européens.

L'audit, *in fine*, a recommandé pour pallier cette dérive, un investissement annuel de 2 Md € par an sur le réseau structurant, à savoir le plus utilisé (la moitié du réseau) soit un doublement des investissements sur 25 ans, dans le cadre d'une rénovation « massifiée » permettant ensuite un plus grand étalement des travaux. Il estimait que c'était le seul moyen de régénérer le patrimoine dont les signes de dégénérescence se multipliaient, pour maîtriser l'évolution de la qualité du réseau et celle des coûts de maintenance à long terme.

2. Un effort accru dans la période récente, mais qui reste insuffisant

Depuis 2005, suivant les recommandations de l'audit Rivier, RFF a plus que doublé son effort d'investissement en faveur de la rénovation du réseau existant. Cette priorité de l'entreprise est inscrite dans son contrat de performance conclu avec l'Etat. Les projections sur la période 2006-2013 montrent un accroissement des investissements de renouvellement de 75 % au regard de la période 2004-2006 alors que les investissements pour la qualité du réseau ont pour leur part augmenté de 170 % sur les mêmes périodes. Le développement du réseau n'aura pour sa part connu « qu'un » accroissement de 40 %.

⁴⁵ Rapport précité de la mission présidée par M. Claude Abraham, CAS 2011.

⁴⁶ RFF repères 2011 chiffres clés.

RFF consacre désormais les $\frac{3}{4}$ de ses investissements au maintien et à la régénération du réseau existant. Toutefois, les dirigeants de RFF estiment que l'effort de rénovation reste insuffisant pour maintenir la performance du réseau

3. Un endettement important de RFF

En 2010, le coût du réseau était estimé à 7 Md €. Il était financé à 45 % par les clients et à 35 % par le contribuable⁴⁷. Depuis 5 ans, les dépenses d'infrastructures du réseau existant (4,6 Md €) évoluent plus rapidement (+ 25 %) que les recettes (5,4 Md € soit + 3 %). Entre 2006 et 2010, les investissements de rénovation ont augmenté de 60 % alors que les concours versés par l'Etat ont chuté de 18 %.

En 2010, il manque 800 M € pour financer la rénovation du réseau alors que les conditions d'emprunt étaient plutôt bonnes et bien que le programme de renouvellement ait été encore insuffisant pour pérenniser le réseau. Structurellement, il manque plus d'un milliard par an pour équilibrer financièrement le réseau existant.

Avant tout investissement dans le développement du réseau, la dette de RFF augmente déjà mécaniquement de près d'1 Md € par an : l'entreprise a hérité à sa création, en échange du réseau, de la dette de la SNCF (20 Md €) à laquelle se sont ajoutés 8 Md € de dette pour développer le réseau (LGV Méditerranée, Est-Européenne, Rhin-Rhône et certains projets régionaux).

La dette « historique » est la plus problématique. Elle grève lourdement les finances de l'entreprise mais a le mérite, par son mode d'imputation, de ne pas être « Maastrichtienne » puisque non comptabilisée dans la dette de l'Etat.

L'entreprise se trouve donc confrontée à un fort besoin de rénovation alors que le contexte financier est moins favorable et que sa dette croît sans pouvoir être contenue. Le développement du réseau, qui demeure un impératif à côté des efforts de régénération, est financé par un endettement supplémentaire de RFF. En tenant compte des projets de développement des LGV (Est phase 2 et 3, Sud Europe Atlantique (SEA), Bretagne Pays-de-la-Loire (BPL) et Contournement Nîmes-Montpellier (CNM), la dette passera de 29 Md € en 2011 à 39 Md € en 2015.

Jusqu'où l'entreprise peut-elle s'endetter ? Son statut d'EPIC et la garantie implicite de l'Etat lui ont jusque lors permis de lever les fonds dont elle avait besoin. Selon l'évolution du contexte financier européen et la solvabilité même des Etats, il pourrait demain en être autrement.

D - La question des gares

1. Une séparation complexe

Comme l'indique le sénateur Francis Grignon dans son rapport précité, la gare représente par excellence le lieu du transport ferroviaire, les services qu'elle offre (vente des billets, informations, commerces) déterminent la perception que les utilisateurs ont du transport ferroviaire et en font donc un élément d'attractivité.

⁴⁷ L'équilibre économique de RFF septembre 2011, source RFF.

Les gares sont gérées par une branche de la SNCF distincte, « Gares et Connexion (G&C) », créée en avril 2009, chargée de la gestion et du développement des gares. Sa mission comprend la gestion opérationnelle des plates-formes et les différents services liés à « la prestation commune » : mise à disposition des bâtiments accueillant les voyageurs et les équipes d'escale, services d'accueil, diffusion d'informations aux voyageurs etc. La SNCF est donc affectataire des gares, lesquelles appartiennent à l'Etat. Mais c'est RFF qui a la responsabilité de leur accès et détient notamment les quais, les souterrains et des ouvrages attenants.

Bénéficiant d'une autonomie de gestion et devant présenter des comptes séparés, l'entité répond ainsi aux exigences des règlements européens. « Gares et Connexions » a réalisé en 2010 un CA de 1,1 Md €. Elle est soumise au contrôle de l'ARAF.

2. Le nouveau décret gares

Le décret 2012-70 du 20 janvier 2012 « gares et autres infrastructures » constitue le décret d'application de la loi ORTF⁴⁸ du 9 décembre 2009 qui, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs, confirme que la gestion des gares est exercée par la SNCF. Il prend en compte les obligations d'équité et d'égal accès de tous les opérateurs tant pour le transport de marchandise que de voyageurs et précise que la gestion des gares doit être assurée par une entité disposant de comptes séparés, ce qui était le cas depuis la création de « Gares et Connexion » en 2009.

Il est en effet essentiel que tous les opérateurs puissent avoir un accès non discriminatoire à l'ensemble des services, et notamment l'attribution des quais, l'information des voyageurs, etc.

Le décret précise le contenu des prestations et les principes tarifaires applicables. Il porte aussi sur les infrastructures de services (gares de triage, installations de fourniture de gazole ou centres d'entretien) et précise le contenu des prestations régulées de l'accès gare.

Ce décret n'a pas remis en cause les principes fondamentaux (prestation, tarification, organisation de la production) mis en œuvre depuis 2009 au sein de la branche « Gares et connexions » mais précise certains éléments de nature à garantir un traitement équitable de tous les opérateurs, que ce soient les AOT ou les entreprises ferroviaires.

Les principales dispositions portent sur la nature des prestations, le modèle économique, les garanties données aux entreprises ferroviaires du traitement opérationnel équitable des prestations, de la confidentialité des informations échangées et la gouvernance.

Les gestionnaires de gares (RFF pour les quais et ouvrages attenants, SNCF pour l'ensemble des bâtiments et installations hors RFF) doivent permettre aux entreprises ferroviaires et à leurs clients de bénéficier des prestations suivantes : développement, accessibilité, agrandissement etc. ; entretien courant et maintien du site en condition opérationnelle (nettoyage, gardiennage, maintenance courante des installations confiées à la SNCF) ; exploitation (accueil, informations voyageurs).

La nouveauté réside dans la mise à disposition des locaux aux entreprises ferroviaires (pour la vente des titres de transport et la réalisation des services techniques ou les opérations de sûreté). Cette prestation est régulée et peut être modulée en fonction de l'évolution du marché. Gares et Connexion doit aussi pour le compte des autres opérateurs effectuer l'embarquement et le débarquement des personnes à mobilité réduite.

48 Loi Organisation et régulation du transport ferroviaire (ORTF).

Le décret a validé le modèle mis en place pour les coûts des charges d'entretien et d'exploitation, ainsi que pour les charges d'investissements. Il a aussi suivi les recommandations de l'ARAF sur un meilleur intéressement des entreprises ferroviaires au développement des activités commerciales en gare. Le décret a également confirmé la création d'une redevance de RFF pour la partie gares.

E - La SNCF, un opérateur majeur

Créée en 1937, la société nationale des chemins de fer est à l'origine une société d'économie mixte. Depuis 1983, c'est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) chargé notamment d'exploiter les services ferroviaires de voyageurs sur le réseau ferré national conformément à la loi LOTI du 30 décembre 1982. Ses statuts sont établis par décret et un cahier des charges fixe ses droits et ses obligations et définit les concours financiers de l'Etat ainsi que les règles d'élaboration des tarifs.

La réforme ferroviaire de 1997, qui s'inscrit dans la politique européenne d'ouverture à la concurrence et conduit à la création de RFF, a redéfini les missions de l'entreprise : désormais, lui sont confiés l'exploitation des services ferroviaires sur le réseau national, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau pour le compte de RFF, le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité correspondantes. Pour mener à bien l'ensemble de ces missions, la SNCF est habilitée à créer des filiales et à prendre des participations dans des sociétés dont l'objet est connexe ou complémentaire du transport ferroviaire.

Désormais la SNCF est divisée en 5 branches :

- « SNCF infra », dont la mission est la gestion, l'exploitation, la maintenance du réseau pour le compte de RFF et l'ingénierie d'infrastructure à dominante ferroviaire. C'est au sein de cette branche qu'a été créée la DCF avec une obligation d'indépendance, d'équité et de confidentialité par rapport au reste du périmètre de la SNCF ; La branche réalise en 2009 5,1 Md € de CA⁴⁹ et étend son activité en Europe, Asie, au Moyen-Orient, en Afrique, États-Unis et Amérique du Sud ;
- « SNCF proximité », dont la mission est le transport public urbain, périurbain et régional pour les voyageurs du quotidien (TER, Transilien, Intercités). Depuis 2010, elle est la première branche du groupe avec une très forte demande de transport de proximité : elle réalise 10,7 Md € de CA en 2010, en augmentation de 63 % par rapport à 2009 notamment grâce à l'intégration de KEOLIS. Le périmètre d'activité de la branche s'étend en Europe, aux États-Unis, au Canada et en Australie ;
- « SNCF Voyages », dont la mission est le transport de voyageurs longue distance et à grande vitesse. Elle réalise, *via* ses filiales (activité TGV, TEOZ, THALYS, EUROSTAR, LYRIA, IDTGV et voyages-sncf.com) un CA de 7,4 Md € en 2009. Son activité, très concurrentielle notamment pour ce qui concerne le mode (air, route), s'étend largement dans les pays limitrophes européens. La demande est forte avec un doublement potentiel du réseau européen de la GV d'ici 2020 ;
- « SNCF GEODIS », dont la mission est le transport et la logistique de marchandises. GEODIS est l'opérateur global de la chaîne logistique, le pôle Transports ferroviaires de marchandises regroupe Fret SNCF et les filiales françaises et européennes

⁴⁹ Chiffres 2009 SNCF.

de transport combiné ainsi que les prestataires de services ferroviaires, le pôle gestionnaires d'actifs qui fédère les entreprises gestionnaires du parc de la SNCF, dont Wagon-France et ERMEWA. Elle couvre plus de 120 pays et réalise un CA de 7,4 Md € en 2009. C'est toutefois une branche très fortement impactée par la crise et une ouverture à la concurrence mal maîtrisée ;

- « Gares & Connexion », déjà décrite, est la 5^e branche de la SNCF.

III - Le TER : un succès remarquable fragilisé par la montée des contraintes financières

A - La régionalisation, précédée d'une expérimentation maîtrisée, a permis un développement considérable des TER

1. Une expérimentation maîtrisée pour une activité qui tendait à péricliter

Des transports régionaux de voyageurs en situation difficile à la fin des années 1990

M. Jacques Chauvineau, ancien directeur de l'action régionale à la SNCF et rapporteur de deux avis du Conseil sur *La régionalisation ferroviaire* (2001) et *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire* (2003), rappelait en audition que, jusqu'aux années 70, l'activité du ferroviaire tenue pour « noble » était le fret et non le transport de voyageurs. En 1969, l'offre de transport voyageurs en deuxième classe étant perçue comme de mauvaise qualité par les usagers, la direction de la SNCF a décidé sa revalorisation. Après l'apparition du Corail, première étape de la remontée du transport de voyageurs dans le système de représentation interne de la SNCF, la mise en place des TGV à partir de 1981 sur l'axe Paris-Lyon, puis leur développement, a représenté une mutation majeure, au point que, pendant une période, l'accent a été mis à la SNCF sur le « tout TGV ». Quant à la desserte ferroviaire de proximité, souvent effectuée par train omnibus, elle était en général considérée comme n'ayant guère d'avenir.

Des exceptions existaient toutefois dans quelques régions, caractérisées notamment par une urbanisation particulièrement avancée, telles que les régions Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de Calais, Lorraine ou Alsace, entre autres.

La régionalisation ferroviaire, un long processus

Initié dès 1974 par les schémas régionaux de transport, le processus de régionalisation s'est traduit en 1978 par la conclusion de la première convention régionale globale entre la SNCF et la région Nord-Pas-de-Calais. En 1982, la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) a ouvert la voie à la généralisation, entre les régions et la SNCF, de conventions qui restaient toutefois facultatives. En 1983, la SNCF créait un service d'action régionale pour développer avec les régions ces nouvelles coopérations prévues par la LOTI.

M. Chauvineau notait en audition que l'idée d'impliquer les régions dans la modernisation et la gestion des omnibus, matériels déclassés des grandes lignes ayant souvent 30 ans d'âge ou plus, n'allait alors pas de soi pour la SNCF. Au sein de sa direction, certains auraient préféré intéresser les régions au financement du TGV, activité jugée plus porteuse ; parmi les organisations syndicales, les réserves étaient importantes, par crainte notamment d'un éclatement de l'entreprise liée à sa régionalisation ; les régions étaient elles-mêmes parfois réticentes.

Mais deux orientations stratégiques se sont imposées : d'une part, l'idée selon laquelle la mobilité locale avait un avenir, lié à l'urbanisation et à la transformation des territoires, ainsi qu'à l'augmentation des temps de déplacements quotidiens des salariés entre domicile et travail, mais aussi au développement des transports des scolaires ou des étudiants ; d'autre part, le concept de « Transport express régional » (TER), visant à créer un produit nouveau, une « marque », pour donner du sens à ce service dans la durée et lui conférer une image de modernité. Le développement rapide des conventions a abouti, en 1987, au lancement du Transport express régional (TER).

Une autre étape a été la conception d'un nouveau matériel, dont le cahier des charges a été élaboré avec les régions, ce qui a abouti au début des années 90 à la création d'un Train express régional affirmant l'identité propre de ce nouveau produit, avec un design contemporain du TGV.

L'expérimentation et sa généralisation

En 1994, un rapport du sénateur Hubert Haenel recommandait d'amplifier cette démarche, avec deux idées forces : que l'État transfère les contributions financières pour les TER aux régions, afin qu'elles en assurent elles-mêmes la gestion, puissent concevoir le service et le faire évoluer, et deviennent ainsi les Autorités organisatrices du transport ferroviaire régional ; préparer cette réforme par une expérimentation conduite par des régions volontaires.

La loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 a de fait initié une expérimentation fondée sur le volontariat, avec six régions volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Rhône-Alpes), puis sept, le Limousin s'y ajoutant en 1999. Engagée sur des bases négociées entre l'Etat et les régions, coordonnées par l'Association des régions de France, elle prévoyait une réversibilité en cas d'échec. Ce dispositif alliant volontariat, expérimentation et progressivité, s'est révélé d'une grande richesse.

Les bases juridiques de la régionalisation

La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a défini le cadre de la réforme, qui s'applique à toutes les régions de métropole, Île-de-France et Corse exceptées. Elle a prévu la création d'un Comité national de suivi pour favoriser les échanges entre les acteurs, Etat, RFF, SNCF et régions, favoriser l'information du Parlement sur les effets de la régionalisation, organiser son évaluation permanente et procéder aux ajustements nécessaires.

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002, elle est aujourd'hui codifiée. Aux termes de l'article 21-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), introduit par la loi SRU et aujourd'hui codifiée à l'article L. 2121-3 du code des transports, la région est chargée de : « *de l'organisation des services ferroviaires régionaux de*

voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ; des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés ».

Cette loi fait des régions de métropole les autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux de voyageurs. Dans le cadre d'un contrat avec la SNCF, prévu à l'article L. 2121-4 du code des transports (ancien article 21-4 de la LOTI), elles décident, dans leur ressort territorial, de la consistance et de la nature des services, fixent les objectifs de qualité, de régularité ou encore la tarification applicable, dans le respect des principes de la tarification nationale⁵⁰.

Les règles de compensation des charges transférées aux régions sont fixées par l'article L. 1614-8-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), inséré par l'article 125 de la loi SRU⁵¹.

2. La régionalisation du TER, un modèle français

Un essor remarquable permis par la régionalisation

Entre 2002 et 2010, l'offre de TER a cru de 20 % et le trafic (en nombre de voyageurs) de 40 %, traduisant un important effort d'efficacité pour le TER, puisque la croissance du trafic représente sur cette période le double de celle de l'offre⁵². Ces chiffres témoignent du succès du transfert des TER aux régions, qui, selon le Rapport Grignon, a « *atteint son objectif principal d'offrir un meilleur service à l'utilisateur* »⁵³.

En 2011, le TER atteint ainsi 13,5 Md de voyageurs-km⁵⁴, soit une croissance de trafic de plus de 16 % entre 2006 et 2011. Ce résultat recouvre toutefois une stabilité à partir de 2008 du fait de la situation économique générale. 800 000 voyageurs empruntent chaque jour les 5 700 trains TER en service quotidien⁵⁵.

Auraient contribué à la hausse des trafics, dans la plupart des régions, outre l'augmentation de l'offre, son amélioration qualitative, l'attention apportée à la qualité de services et la mise en œuvre de pratiques tarifaires très incitatives. mais aussi la hausse du coût de l'essence. Cette augmentation de l'offre et du nombre de voyageurs transportés a aussi été permise par des gains de productivité, la SNCF n'ayant accru que de 10 % environ le nombre des emplois affectés au TER entre 2002 et 2010.

Ces chiffres globaux recouvrent trois grands types de trafic aux évolutions différenciées, comme le note la Cour des comptes dans son étude de 2009 :

50 L'article L. 2121.3 précise, quant à ce dernier aspect, que « *la région exerce ses compétences en matière de tarification dans le respect du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de personnes* ». Le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 et le cahier des charges de la SNCF prévoient pour leur part : la possibilité pour les régions de créer, par conventions, des tarifs régionaux compatibles avec la structure tarifaire d'ensemble de la SNCF ; la validité des tarifs régionaux pour les parcours intra-régionaux à bord de l'ensemble des trains circulant sur le territoire, hors trains à accès limité ; la prise en charge par les régions des charges financières inhérentes aux dispositions tarifaires qu'elle décident ; l'acceptation de droit des tarifs sociaux nationaux pour des parcours régionaux. Ces dispositions visent à maintenir la continuité sur l'ensemble du territoire. (Source : rapport Grignon, p.23).

51 Rapport public thématique de la Cour des Comptes, 2009, p. 8.

52 Source SNCF.

53 Rapport de M. Francis Grignon, sénateur, précité p. 8.

54 Voyageur-km : unité de mesure qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

55 Données SNCF.

- les déplacements à l'intérieur des bassins de mobilité des grandes aires urbaines, qui en 2007 représentaient 37 % des trajets TER ;
- les liaisons rapides entre villes importantes sur des distances moyennes (50 à 200 kilomètres), qui complètent les services nationaux à longue distance et représentaient 29 % des trajets TER ;
- les dessertes des territoires ruraux à faible densité, qui représentaient en 2007 environ 34 % des trajets TER⁵⁶.

Selon la SNCF, en tendances, les déplacements TER dans les bassins de mobilité des grandes aires urbaines ont depuis lors progressé en pourcentage, tandis que les liaisons rapides entre villes importantes sur des distances moyennes sont stables et les trajets de dessertes des territoires ruraux à faible densité se réduisent plutôt.

Cette évolution différenciée s'explique sans doute pour partie par la disparité très forte de l'utilisation moyenne des capacités disponibles dans les trains. La Cour des Comptes relève ainsi dans son Rapport la faiblesse relative du taux moyen de remplissage des trains en pourcentage de leurs capacités, qui atteint seulement 26 % en moyenne dans les TER. Elle note que ce pourcentage correspond « à des taux d'occupation extrêmement faibles en zones rurales et aux heures creuses dans les segments intercity et périurbains »⁵⁷. Il convient toutefois d'interpréter avec prudence ce taux, compte tenu de ses modalités de calcul : il correspond en effet à un ratio voyageurs-km/sièges-km à distance entière ; de ce fait, un train rempli à 100 % en début de parcours et à 10 % en fin de parcours peut avoir un ratio inférieur à 50 %, même s'il est complet au départ. De même, faire circuler certains trains à faible nombre de voyageurs en milieu de journée est souvent une nécessité pour que les voyageurs choisissent le train et assurent un taux de remplissage élevé aux heures de pointe, ainsi que pour acheminer des rames indispensables à la composition des trains circulant à ces heures de pointe.

Des défis à relever

Il importe que le transport ferroviaire, notamment le TER, continue à relever le défi constitué par la croissance de la population dans le périurbain, notamment autour des grandes agglomérations. Cela suppose de poursuivre le renforcement de l'offre ferroviaire pour répondre à ces déplacements, surtout pendulaires, afin d'éviter l'aggravation de la congestion routière. Le développement des liaisons intercity devrait aussi être renforcé, notamment dans les zones à dominante rurale, via des liaisons ferroviaires, quand cela est possible, comme le notait l'avis du CESE sur le projet de SNIT, ou, quand cela ne l'est pas en travaillant sur la complémentarité entre TER et services d'autocar pour la desserte des liaisons à très faible trafic.

L'intermodalité est un autre enjeu majeur pour le développement du TER. L'attractivité du train dépend en effet, outre de la qualité intrinsèque de l'offre ferroviaire, du parcours d'approche au départ et terminal à l'arrivée, notamment dans les pôles urbains, en s'appuyant, en particulier dans les zones rurales ou les villes petites et moyennes, sur les complémentarités entre modes ferroviaires et routiers. L'avis *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire* de 2003 soulignait « l'ambiguïté de la réforme, qui confère à la

⁵⁶ Rapport public thématique de la Cour des comptes 2009 précité, p. 1. Ces données ne sont actualisées que tous les cinq ans, et celles de 2012 ne sont pas encore disponibles pour ces trois types de trafics.

⁵⁷ Rapport public thématique de la Cour des comptes, p. 21.

région une compétence à dominante monomodale, alors que l'avenir du transport public est intermodale ». Il notait alors l'enjeu des instances de coopération souvent créées par les régions avec les départements, nécessaires pour éviter des doubles emplois ou des concurrences qui risquent d'engendrer un gaspillage des deniers publics. Le rapport Savary propose, pour systématiser ces instances, la mise en place d'une structure de coopération à l'échelon régional ou départemental, qui serait coordonnée par la région.

Y participent également la réhabilitation et le développement des gares dans une perspective intermodale, opérés par nombre de régions pour favoriser l'accès piétonnier, le stationnement des voitures, deux roues et vélos, ainsi que la continuité avec les autres modes de transport publics routiers, urbains, mais aussi TGV. Car le TER doit être conçu comme un maillon de la chaîne des transports pour répondre à la fois aux besoins de mobilité quotidienne et à la nécessité d'accéder aux réseaux à longue distance aériens ou ferroviaires. Si les conventions de 2^e génération signées par les régions avec la SNCF ont mis l'accent sur le multimodal (billets combinés tram/bus/train, transports transrégionaux et le cas échéant transfrontaliers, etc.), des progrès en matière d'intermodalité restent pour autant possibles et nécessaires.

B - Des relations complexes avec la SNCF, opérateur unique d'une activité importante pour elle et pour les régions

1. Des relations nécessairement intenses entre régions et SNCF

Les régions, autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, entretiennent des relations très actives avec la SNCF. Les régions se sont ainsi dotées de structures administratives plus ou moins étoffées pour travailler sur la négociation initiale avec la SNCF, puis faire le suivi des conventions. Des réunions interviennent régulièrement entre représentants de la région et responsables de la SNCF au plan régional. A titre d'exemple, le Directeur régional Alsace de la SNCF indiquait avoir un rendez-vous mensuel avec le vice-président du Conseil régional chargé des transports et au moins une réunion mensuelle avec le directeur général des services de la région Alsace et la Directrice des transports.

Toutes les décisions importantes sont ainsi partagées avec la région en tant qu'AOT, la SNCF fournissant en la matière un appui précieux aux instances régionales, en particulier quand les négociations et discussions se déroulent en confiance, car les compétences techniques qu'exige le management d'un système ferroviaire régional sont complexes. M. Jacques Chauvineau, ancien directeur de l'action régionale SNCF, soulignait à cet égard lors de son audition que l'introduction de la concurrence augmenterait très sensiblement la marge de manœuvre des régions et leur pouvoir en tant qu'AOT, mais aussi leur responsabilité, qui serait plus large et plus complexe que celle dont elles disposent aujourd'hui avec l'interlocuteur unique qu'est la SNCF.

Les premières conventions avaient été passées par les régions expérimentales en 2000. La généralisation aux 20 régions (hors Île-de-France et Corse) a été lancée en 2002, constituant la première vague de conventionnement. Les échéances des conventions actuelles sont les suivantes :

- 2012 : Limousin, Picardie et Franche-Comté ;

- 2013 : Bretagne, Haute-Normandie et Centre ;
- 2014 : Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon ;
- 2015 : Auvergne ;
- 2016 : Poitou-Charentes, Lorraine, Bourgogne et Provence-Alpes-Côte d’Azur, Champagne-Ardenne ;
- 2017 : Midi-Pyrénées ;
- 2018 : Alsace et Aquitaine⁵⁸.

Ces données témoignent d’un étalement important des dates de renouvellement des conventions en cours, qui pourrait permettre l’engagement progressif d’expérimentations pour des régions qui le souhaiteraient, quand les possibilités juridiques auront été introduites.

Les nouvelles conventions ont une durée sensiblement plus longue que la précédente, dans une proportion allant parfois du simple au double. Les durées de convention varient selon les régions de 6 à 10 ans (hors Île-de-France et Corse)⁵⁹.

2. Un secteur d’activité d’une importance non négligeable pour la SNCF, mais à la rentabilité assez faible

Le TER représentait en 2007 plus de 14 % de l’ensemble du transport ferroviaire en France, soit 11,6 Md de voyageurs-km et 16,8 % du chiffre d’affaires de la SNCF⁶⁰. Il a connu depuis lors une nouvelle progression, puisque, en 2010, les TER assuraient 15 % du transport ferroviaire⁶¹, avec 12,9 milliards de voyageurs/km ; le chiffre d’affaires de TER représente par ailleurs en 2011 plus de 11 % du CA du groupe SNCF dans son ensemble, et plus de 18 % du chiffre d’affaires de l’EPIC SNCF (ce dernier chiffre, à peu près stable depuis 2008, est à comparer avec les 16,8 % mentionnés pour 2007 par la Cour des Comptes).

L’équilibre économique des TER par région est au cœur du mécanisme contractuel qui lie la SNCF et chaque région selon le principe de l’affermage. La SNCF et chaque autorité organisatrice négocient à chaque renouvellement de contrat un forfait de charges, dont l’écart avec le total des recettes issues de la vente de billets fait l’objet d’une compensation financière versée à la SNCF par la région en tant qu’AOT.

Il n’y a donc en principe, par construction, pas de lignes plus ou moins rentables pour la SNCF, puisque le déficit est compensé par les AOT en contrepartie du choix qu’elles font des dessertes à réaliser et des obligations de service public qu’elles définissent en termes de niveau de desserte, de tarification... Ce système est appliqué dans l’ensemble des Etats membres dans le cadre des Délégations de service public (DSP) ou de leur équivalent.

Pour autant, la SNCF, établissement public industriel et commercial doté de l’autonomie de gestion, assume un risque industriel et commercial. L’équilibre financier du contrat ne tient que si le coût de la gestion des moyens que la SNCF met en place reste contenu dans le forfait de charges dont l’évolution, chaque année, est indexée sur la base d’indices

⁵⁸ Source : SNCF.

⁵⁹ Rapport de M. Francis Grignon p. 17.

⁶⁰ Rapport public thématique déjà cité de la Cour des comptes, 2009, p. 1.

⁶¹ Repères Chiffres clés des transports, mars 2012, p. 8, source SOeS, Rapport CCTN, juillet 2011.

représentatifs de la vie économique française. Certains contrats peuvent donc être en déficit quand certains postes de charges dépassent la tendance qui avait été négociée et prévue avec la région. Par ailleurs, un système d'intéressement à l'évolution des recettes commerciales et à la qualité de service complète le dispositif.

La Cour des Comptes note dans son rapport que, pour l'Agence des participations de l'Etat, l'équilibre économique de ces conventions devrait déboucher sur un taux de marge (rapport du résultat net sur le chiffre d'affaires) positif mais faible. Celui-ci aurait été « en moyenne de 1,2 % sur la période 2002-2007, variant de 2,4 % à - 1,7 % en 2006. Il indique une performance globale faible de l'activité TER. (...) Ainsi, l'activité TER est en expansion (en termes de chiffre d'affaires) mais ne développe pas sa rentabilité »⁶².

3. Des relations régions-SNCF complexes et parfois tendues

Les relations entre régions et SNCF sont parfois tendues. Certaines régions se plaignent notamment que le cahier des charges qu'elles ont fixé pour le TER n'est pas respecté et/ou que les promesses faites quant à la qualité du service ferroviaire, en particulier dans le cadre du cadencement, ne sont pas tenues. La réalité varie toutefois fortement selon les régions. Ainsi, en Alsace, tant les services de la région chargés des transports que le responsable régional de la SNCF soulignent la bonne qualité des relations qu'ils entretiennent quant au TER⁶³.

Le Manifeste de l'ARF note que « du point de vue des régions, le mode de relations contractuelles avec l'exploitant SNCF constitue (...) un frein à l'élaboration de politiques de transport régionales pertinentes et efficaces. En effet, l'opérateur historique, qui reçoit chaque année plus de 2 Md € des régions pour l'exploitation des TER, éprouve toujours des difficultés, malgré ses évolutions récentes, à engager d'une part un dialogue transparent et serein sur la structure des coûts liés au transport ferroviaire, et d'autre part à accepter que les régions jouent jusqu'au bout leur rôle d'autorité organisatrice ».

Est mise en avant par les régions la nécessité d'obtenir « une meilleure symétrie d'information avec la SNCF, conformément aux engagements pris au niveau national. Les régions souhaitent que soit imposée, par voie législative ou réglementaire, notamment une meilleure transparence des comptes d'exploitation des réseaux TER, ce qu'elles n'obtiennent pas actuellement dans le cadre de leurs négociations contractuelles bilatérales »⁶⁴.

Il semble du reste que depuis, suite aux engagements pris par M. Pépy, président de la SNCF, des progrès aient effectivement commencé à être enregistrés en ce domaine. Du fait de la complexité du découpage des lignes et du modèle d'affectation des coûts et recettes aux lignes, un travail commun avec les régions a été entrepris. Les principes d'élaboration des comptes de lignes ont fait l'objet fin 2011 et début 2012 d'une co-construction entre SNCF et l'ARF ; de manière simultanée, les régions identifiées comme expérimentales par l'ARF dans le projet ont réalisé, avec l'aide de la SNCF, le découpage de leurs lignes.

Les premiers comptes de lignes élaborés seront ceux des régions dites expérimentales dans la démarche (Bourgogne, Picardie, Rhône-Alpes, Bretagne et Midi-Pyrénées). Ils devraient être publiés au deuxième semestre 2012.

62 Rapport public thématique déjà cité de la Cour des comptes, 2009, p.43.

63 Déplacement des rapporteurs en région Alsace le mardi 15 mai 2012.

64 Manifeste des régions sur le transport de voyageurs, Association des Régions de France, 2011.

Bien que nombre de conventions ne comportent pas de clause relative à l'élaboration de comptes de lignes (seuls les contrats Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Bourgogne cités par la Cour des Comptes y font référence), la SNCF s'est engagée pour chaque exercice, à partir des comptes 2012, à publier pour l'ensemble des régions des comptes par ligne (selon le découpage des lignes élaboré par chaque région) en juillet de l'année A+ 1.

C - Des coûts croissants pour les régions et les contribuables

Ainsi que le relève la Cour des Comptes, cet essor des transports ferroviaires régionaux de voyageurs a engendré des coûts importants, non seulement pour les régions, mais aussi pour l'Etat, RFF et la SNCF⁶⁵. La Cour, tout en soulignant la difficulté de l'exercice et son caractère approximatif, estimait à près de 5 Md €, en 2009, les coûts complets de l'activité TER.

1. Des investissements importants des régions, au-delà de leurs obligations

En 2011, la part du coût du TER payée par les voyageurs atteint 28 %. Les 72 % restants sont pris en charge par les autorités organisatrices *via* une « compensation financière ». Les ressources des AOT proviennent pour une part d'une dotation de l'Etat, qui couvre aujourd'hui 31 % du total du coût (soit 47 % de cette compensation financière), et pour une part un peu supérieure d'une contribution des régions sur leurs ressources propres, qui couvre 41 % du total du coût (soit 53 % de la compensation financière)⁶⁶.

Des tarifs attractifs voulus par les autorités organisatrices

Depuis dix ans, la part des recettes provenant des voyageurs, qui était de 30 % en 2002, s'est légèrement réduite. Cette situation tient pour partie à une stabilité du prix des billets, celle-ci ayant cru en moyenne un peu moins que l'inflation pour répondre au souhait des autorités organisatrices⁶⁷.

La plupart des régions, tout en respectant le système tarifaire national (réductions famille nombreuses, cartes 12-25 ans, tarifs seniors, etc.), ont en effet mis en place des politiques tarifaires volontaristes, à la fois pour renforcer l'attractivité des TER en termes de prix et pour favoriser l'accès de certains publics, notamment les jeunes ; l'abonnement de travail national, tarif destiné aux salariés pour des déplacements de moins de 75 km, a ainsi été étendu par toutes les régions à tout parcours régional ; les régions ont aussi développé des tarifs de loisirs, par exemple le week-end, ainsi que des tarifs sociaux, initialement destinés aux demandeurs d'emplois, mais étendus à d'autres publics en situation précaire (bénéficiaires du RMI, de la CMU, etc.).

⁶⁵ Rapport public thématique de la Cour des comptes précité de 2009.

⁶⁶ Source : SNCF.

⁶⁷ La compétence tarifaire des Régions est fixée par les articles 4 et 5 du décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

Dans le cadre des conventions de deuxième génération, un nombre croissant de régions ont par ailleurs mis en place le cadencement, permettant d'assurer une desserte des différents points d'arrêt avec une périodicité préfixée (par exemple tous les quarts d'heure aux heures de pointe)⁶⁸.

Financement par les régions du renouvellement des matériels roulants

Avant que les régions ne deviennent AOT du transport ferroviaire régional de voyageurs, une grande partie du matériel roulant exploité par la SNCF était ancien. La régionalisation ferroviaire a favorisé un renouvellement très important de ce matériel, les régions investissant pour ce faire bien au-delà de leurs obligations. Près de 60 % du matériel TER en exploitation en 2012 est ainsi récent et a été financé à 100 % par les régions.

Quant à la propriété des matériels roulants, coexistent :

- des matériels propriétés de la SNCF et acquis par elle, mais dont la rénovation a été financée par les AOT ;
- des matériels dont l'acquisition a été cofinancée par l'AOT et par la SNCF (TERN2 des régions PACA, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais ; X72500 de PACA) ;
- des matériels dont l'acquisition a été entièrement subventionnée par les AOT mais qui sont propriété de la SNCF, avec ou sans clause de retour ;
- des matériels dont l'acquisition a été financée sous forme de crédit-bail par les AOT et mis à disposition de la SNCF ; le crédit-bailleur est en ce cas propriétaire mais les AOT peuvent mettre ce matériel à la disposition de l'opérateur de leur choix.

En 2012, selon les données de la SNCF, 55 % du matériel TER a moins de 10 ans, 4 % de 10 à 20 ans, 30 % de 20 à 30 ans et 11 % a plus de 30 ans.

En 10 ans, selon l'ARF, les régions auraient ainsi investi 7 Md € dans l'acquisition de matériel roulant neuf et plus de 500 M € dans la rénovation de 1240 gares.

Des investissements des régions dans la régénération des réseaux

Les régions ont aussi investi dans la régénération des réseaux ferroviaires sur leur territoire. Si ce financement n'était pas prévu dans les conventions signées avec la SNCF, les régions ont pour autant été conduites à participer à ces dépenses d'investissement dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER) 2000-2006. Selon la Cour des comptes, la contribution des régions aux dépenses d'investissement concernant l'entretien, la maintenance et la régénération du réseau ferroviaire aurait représenté environ 1 108 millions € sur les 20 régions TER dans le cadre des CPER 2000-2006 (hors projets purement fret ou TGV ou Grandes Lignes). Trois régions (Midi-Pyrénées, Auvergne et Limousin) ont même décidé de compléter ces apports par des « plans-rails » spécifiques⁶⁹. Cette participation financière des régions aux charges de régénération du réseau est aujourd'hui encouragée par l'article 11 de la loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

68 Rapport public thématique 2009 précité de la Cour des comptes, p. 15 et 27-28.

69 Rapport public thématique 2009 précité de la Cour des comptes, p. 69 à 71.

2. Des coûts croissants financés principalement par le contribuable

Une augmentation des charges considérable pour les régions

Le Rapport de la Cour des comptes montre l'augmentation significative de l'effort des régions pour le financement des TER : leurs dépenses à ce titre sont en effet passées de 1,65 Md € en 2002 à 2,7 Md € en 2007, soit une augmentation de 63 % entre 2002 et 2007.

Sur les 2,7 Md € dépensés en 2007, 2,072 Md € correspondent aux prestations de services payées à la SNCF et aux compensations de tarifs sociaux. Les 630 M € restants correspondent à la participation des régions dans les investissements de matériels roulants et dans les installations fixes.

Selon l'ARF, le TER était ainsi devenu en moyenne en 2007 le troisième poste de dépenses en investissement et en fonctionnement des régions, derrière les lycées (4,6 Md €) et la formation professionnelle (3 Md €)⁷⁰.

Une moindre hausse des compensations versées par l'Etat

Comme le note la Cour des comptes dans son Rapport, l'augmentation des charges pour l'Etat a été elle aussi significative.

Jusqu'en 1996, la SNCF, qui assurait pour le compte de l'Etat les services ferroviaires régionaux de voyageurs, recevait en contrepartie une subvention globale s'élevant en 1996 à 806 M € TTC (tarifs sociaux inclus). En 2002, le transfert de compétence étant généralisé, la loi a prévu que le transfert financier correspondant serait calculé sur la base du compte d'activité TER de 2000 et d'une évaluation du besoin de financement pour renouveler le matériel roulant jugé trop ancien.

Un arrêté du 8 août 2002 a fixé, pour chacune des vingt régions devenant AOT, les montants des trois types de compensation déterminées par les dispositions du code général des collectivités territoriales (comprenant une contribution pour l'exploitation des services transférés, une dotation de complément pour le renouvellement du matériel et une autre pour la compensation des tarifs sociaux nationaux). La Cour relève que le taux d'évolution de ces dotations « *va au-delà de l'inflation et au-delà de la norme appliquée au budget de l'Etat depuis plusieurs années* ».

Alors que l'enveloppe globale allouée par l'Etat à la SNCF était de 806 Md € en euros courants avant la réforme, en 1996, elle représentait, majorée des hausses de péage, 1,9 Md € en 2007 (soit environ 1 350 M € en euros constants. La Cour relevait que « *La charge supportée par l'Etat a (ainsi) augmenté de plus de 40 % entre 1996 et 2007 (en euros constants)* ».

Le gouvernement a toutefois progressivement durci l'évolution de ses concours financiers aux collectivités. A partir de 2011 et pour trois ans, l'ensemble des concours financiers de l'Etat (hors dégrèvements d'impôts locaux et du fonds de compensation de la TVA) est stabilisé en valeur au niveau de 2010, ce qui, en pratique, conduit à supprimer toutes les indexations antérieures, notamment pour la Dotation globale de fonctionnement (DGF), dont les diverses composantes sont désormais fixées chaque année. Or, l'actualisation de la DGF et de la Dotation globale de décentralisation (DGD) entraient en ligne de compte dans l'évolution des compensations versées par l'Etat aux régions⁷¹.

⁷⁰ Impact financier 2007 des politiques des régions, ARF.

⁷¹ Rapport public thématique précité de la Cour des comptes, p. 50.

M. Gilles Savary, dans *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*, souligne pour sa part le caractère insuffisant de cette compensation, en particulier à partir de 2006. Il note que « *on peut penser que les 650 M € de financements supplémentaires assurés par les budgets publics régionaux entre 2004 et 2010 incombent essentiellement au décrochage des dotations de l'Etat, à conditions de financement et de productivité de la SNCF inchangées* »⁷².

Quoi qu'il en soit, cet accroissement en volume de la compensation de l'Etat, même s'il n'a été que partiel et inférieur à l'augmentation des efforts de développement du transport régional de voyageurs consentis par les régions, a également été financé par le contribuable.

3. Un développement qui paraît désormais sous contrainte financière

Les TER ont ainsi connu un développement considérable, qui répond à une demande de la population quand les tarifs offerts sont attractifs, et à une logique écologique forte, en tout cas quand le taux de remplissage des trains est suffisant.

Mais ce développement s'est opéré au prix de dépenses élevées des régions et de l'Etat, en investissement et en fonctionnement. Le taux de couverture des coûts des TER par les recettes voyageurs, en moyenne de 28 % en 2011, le plus souvent inférieur à 50 % et pouvant descendre à 20 % dans certaines régions, apparaît faible et l'augmentation des efforts financiers des régions ne pourra être poursuivie indéfiniment.

La stabilisation en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales (qui représentent un tiers environ de leurs ressources) intervient dans un contexte financier tendu pour les collectivités, marqué notamment par la suppression, en 2010, de la taxe professionnelle, qui a provoqué un bouleversement du système fiscal local.

M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, soulignait à cet égard lors de son audition que « *le statu quo actuel n'est plus possible. Le modèle français (du ferroviaire) est arrivé à ses limites pour des raisons financières et d'efficacité des transports* ».

M. Gilles Savary note pour sa part que « *l'économie des TER s'est manifestement dégradée à compter de 2006, essentiellement aux dépens des finances régionales, et achoppe désormais sur le déclin rapide de la marge de manœuvre des budgets publics régionaux, manifestée par la dégradation continue de leur taux d'épargne et de son effet de levier. La tendance 2006-2010 n'étant pas soutenable, toutes choses égales par ailleurs, la réforme de la taxe professionnelle comme la perte d'autonomie fiscale des régions, et le gel annoncé des dotations de l'Etat, précarisent de façon alarmante le financement des TER pour les années à venir* »⁷³.

⁷² Rapport de M. Gilles Savary p. 14.

⁷³ Idem.

IV - Recommandations : une expérimentation de l'ouverture à la concurrence progressive et maîtrisée

A - Des réformes nécessaires et des mesures d'accompagnement concomitantes à prévoir

Recommandation n° 1 :
amplifier la rénovation du réseau, l'usage des technologies numériques et aller vers une visibilité pluriannuelle des péages

Le vieillissement et le manque d'entretien du réseau freinent la compétitivité du transport ferroviaire, et notamment des TER, son bon fonctionnement et son développement : le nombre de kilomètres de ralentissement est ainsi passé en 10 ans de 1 000 km à 3 000 km, dont 2 000 km sur le réseau d'intérêt régional, soit environ 10 % du réseau ferré⁷⁴.

Le CESE renouvelle donc l'appel lancé dans son avis sur *Le projet de Schéma national des infrastructures de transport*, pour établir un audit actualisé des besoins de rénovation des réseaux existants et pour donner, dans la hiérarchisation des projets d'investissements dans les infrastructures de transport, la priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures, de manière à **assurer le financement de la rénovation des réseaux de proximité ferroviaires**. Il est nécessaire que l'enveloppe consacrée aux investissements ferroviaires de régénération soit effectivement portée à 50 Md €, comme le prévoit la dernière version du projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), et que, en tout état de cause, « *les dépenses d'optimisation puissent être garanties quelles que soient les dépenses de développement* »⁷⁵.

Cela supposera d'assumer les perturbations de service pendant le temps des travaux et de mettre en place des solutions alternatives concertées pour minimiser la gêne occasionnée.

Améliorer l'usage des technologies numériques d'information et de communication permettrait par ailleurs une information en continu sur la position et la vitesse des trains, pour mieux renseigner les voyageurs et favoriser la fluidité des circulations, comme le préconise le document *Pour le rail du XXI^e siècle : profiter de la crise ferroviaire pour une vraie réforme*⁷⁶.

Il importe aussi d'**aller vers une visibilité pluriannuelle quant à l'évolution des péages**. L'ARAF a souligné dans un récent avis qu'« *il est essentiel que RFF puisse être en mesure de présenter aux entreprises ferroviaires des principes de tarification pluriannuelle des péages, comme le requiert la loi* ». Cette exigence de visibilité est en effet nécessaire tant pour les AOT que pour les entreprises ferroviaires, afin de leur permettre de construire leur offre

⁷⁴ Assises du ferroviaire, l'économie du ferroviaire, commission n° 3 présidée par Nicolas Baverez, p. 3.

⁷⁵ Avis sur le projet de SNIT, CESE, p. 41.

⁷⁶ Tribune *Pour le rail du XXI^e siècle* de MM. Chauvineau Jacques, Grivot Frédéric, Mangeard Philippe, Marcon André, Maurel Olivier, Rochet Pierre-Louis, auteurs publié in *Ville, Rail & Transport* et *Revue Transport : économie, politique, société* (p. 25 à 29), n° 472, mars-avril 2012.

en connaissance de cause. La négociation du prochain contrat de performance liant RFF et l'État pour 2013-2017 offre cette opportunité de définir pour une période quinquennale des « *perspectives tarifaires pluriannuelles associées à des gains de productivité* »⁷⁷, la mise en œuvre du programme de renouvellement du réseau devant progressivement se traduire par une réduction des coûts de maintenance courante.

Recommandation n° 2 : parvenir à une meilleure transparence des comptes de la SNCF quant aux activités TER, notamment par ligne

Il est nécessaire de parvenir à la meilleure transparence des comptes de la SNCF demandée par les régions, déjà souhaitée par la Cour des comptes dans son rapport public thématique 2009 sur les TER.

Des engagements en ce sens ont été pris par M. Guillaume Pépy, président de la SNCF. Un travail préparatoire a été lancé par la SNCF avec plusieurs régions expérimentales désignées par l'ARF et, comme indiqué précédemment, il semble que des progrès aient commencé d'être enregistrés, de premiers comptes de lignes devant être publiés pour les régions expérimentales au second semestre 2012. Des tableaux de bord communs à l'ensemble des régions françaises sont aussi prévus pour permettre aux régions une analyse objective de la gestion de leurs réseaux et de pouvoir le cas échéant s'inspirer de « bonnes pratiques » ainsi mises en évidence. Il conviendra de mesurer quand ces documents, et notamment les premiers comptes de ligne, seront disponibles, si les avancées concrètes obtenues sont suffisantes. L'objectif est en effet de permettre aux régions de jouer dans de bonnes conditions leur rôle d'autorités organisatrices, non de livrer à de futurs opérateurs concurrents, dans la perspective d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence des TER, l'ensemble des informations fournies par la SNCF, alors que certaines peuvent légitimement relever de la stratégie d'entreprise. Les régions, l'État et l'ARAF devront jouer en la matière un rôle d'arbitre quant à l'équilibre exact à trouver.

Recommandation n° 3 : adopter les mesures juridiques, notamment législatives, préalables à l'expérimentation

Engager une expérimentation de l'ouverture à la concurrence suppose au préalable la promulgation de dispositions législatives, indispensables pour modifier la LOTI⁷⁸ et le code des transports, afin de préciser les conditions de mise en œuvre et d'application du règlement OSP au contexte ferroviaire français⁷⁹.

Ce passage par le Parlement, nécessaire sur le plan juridique, l'est aussi du point de vue politique, car le ferroviaire constitue un enjeu national du fait de ses incidences en matière de développement durable, ainsi que de développement industriel.

⁷⁷ Avis de l'ARAF n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012, p. 7 et 9.

⁷⁸ Cf. p. 4 de cet avis de l'ARAF.

⁷⁹ Le rapport Savary *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire* p. 9 estime que des ajustements à la marge de la loi ORTF du 9 décembre 2009 seraient suffisants du fait de la prévalence du règlement OSP.

Dans la mesure du possible, il serait souhaitable que les conditions qui seront ainsi définies et mises en œuvre dans le cadre de l'expérimentation se rapprochent de celles vouées à s'appliquer en phase d'ouverture généralisée, afin de pouvoir tirer une évaluation et des enseignements pleinement utilisables de l'expérimentation.

Ces dispositions législatives devront, *a minima*, fixer le cadre de l'expérimentation et de l'ouverture, ainsi que la marge de manœuvre des AOT. Elles devront aussi renforcer les obligations d'information des gestionnaires d'infrastructure et des opérateurs ferroviaires envers les autorités organisatrices en favorisant l'accès des usagers à l'information utile à l'exercice de leurs droits.

État et législateur devront pour ce faire « *mettre au point les modalités juridiques, techniques et économiques préalables à l'exercice d'une concurrence efficace, préciser les conditions économiques à retenir 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 de cette ouverture* »⁸⁰.

Ces modalités, mises en avant par la Commission n° 1 des Assises du ferroviaire pour les Trains d'équilibre du territoire (TET) s'appliquent aussi aux TER, sous réserve, concernant les transports régionaux, que les régions soient pleinement associées à la concertation préalable.

Quid par ailleurs de la prise en compte, dans le cadre de la modification des textes préalable à l'expérimentation, de la question des **missions de service universel** aujourd'hui confiées à la SNCF telles que la gestion des crises sur le réseau, la police ferroviaire ou la participation à l'élaboration des normes, entre autres ? L'ouverture à la concurrence nécessitera *a minima*, comme le soulignait le rapport Abraham, « *que ces missions de service universel soient clairement identifiées et que les responsabilités dans leur réalisation soient clairement établies* ». À cet égard, le CESE considère que **la mission régalienne de police ferroviaire ne saurait en aucun cas être dévolue à des opérateurs privés**. Une mission d'intégration devrait rester confiée à la SNCF, **s'agissant de la gestion des crises** (intempéries, incidents majeurs) et en matière de police ferroviaire, même si la police et la gendarmerie nationales devront bien entendu continuer d'être nécessairement parties prenantes pour ce dernier aspect.

Recommandation n° 4 : mettre à l'étude une nouvelle étape de la décentralisation ferroviaire

Le Manifeste des Régions sur le transport des voyageurs et les deux rapports récents rédigés par Gilles Savary pour le compte de l'ARF et dans le cadre de la Commission n° 1 des assises du ferroviaire se sont exprimés en faveur d'une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire.

Trois principales dispositions sont envisageables dans ce cadre :

La première consisterait à **donner aux régions (hors Île-de-France) un rôle de chef de file** pour coordonner les politiques de mobilité des diverses autorités organisatrices de transport sur le territoire régional dans « *un document partagé avec l'ensemble des collectivités*

⁸⁰ Assises du ferroviaire, rapport de la Commission n° 1 présidée par M. Gilles Savary, p. 11 et 12.

territoriales »⁸¹, avec pour objectif de renforcer la complémentarité entre les modes, de limiter les redondances, de mieux desservir les zones denses et de favoriser l'intermodalité entre TER et autres modes de transport. **Cette disposition devra, si elle est adoptée, ne pas remettre en cause l'unicité du réseau, qui doit rester national.**

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, alors ministre de l'Écologie et des transports, proposait, dans sa conclusion des Assises du ferroviaire, **la constitution d'un groupe de travail entre les services de l'État et l'ARF.**

Le CESE est favorable à cette option de manière disjointe de l'expérimentation. Pourrait en outre être mise à l'étude la création, par voie législative, dans chaque région d'un comité de coordination regroupant l'ensemble des AOT intervenant sur le territoire régional, placée sous la présidence de la région.

Une option supplémentaire pourrait être de donner aux régions (hors Île-de-France) une plus grande maîtrise des tarifs de leur offre ; celles-ci auraient ainsi liberté de mettre en place des tarifs en adéquation avec l'offre qu'elles définissent sur le plan quantitatif et qualitatif. La ministre de l'Écologie et des transports se déclarait favorable à cette option en clôture des assises du ferroviaire. **Pour le CESE, une plus grande liberté tarifaire des régions serait effectivement envisageable sous réserve qu'elle ne remette pas en cause le maintien des tarifs sociaux nationaux sur leur territoire, afin d'éviter des injustices territoriales** et que demeure un tarif national de référence.

Enfin, faut-il aller, comme l'envisage Gilles Savary dans son rapport à l'ARF, jusqu'à une décentralisation totale du transport ferroviaire régional de voyageurs, selon le principe : celui qui décide paye ? Cela signifierait, outre la possibilité pour les régions de recourir à une régie ou de choisir leur opérateur, de substituer au système actuel de compensation par l'État un transfert aux régions de ressources fiscales pérennes et relativement stables leur permettant d'assurer dans la durée l'intégralité de la part publique du financement des TER. Ce financement pourrait être une fraction de la taxe poids lourds ou de la TIPP, mais d'autres modalités sont envisageables en la matière, comme l'évoque Gilles Savary⁸². **Une réflexion sur ce point mérite pour notre assemblée d'être engagée parallèlement à l'expérimentation sur l'ouverture à la concurrence des TER**, afin de pouvoir mener ultérieurement une éventuelle réforme au moment de la généralisation future de l'ouverture à la concurrence. Cette nouvelle étape de décentralisation ferroviaire supposerait la mise en place corrélative du dispositif décentralisé de coordination des AOT précédemment évoqué, avec la région comme chef de file. **En tout état de cause, pour le CESE, ces réflexions devront s'intégrer dans le cadre plus général de l'Acte III de la décentralisation.**

81 Manifeste de l'ARF précité, p. 7.

82 Rapport de M. Gilles Savary, *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire* (point IV).

B - L'expérimentation préalable, indispensable, doit être encadrée

Recommandation n° 5 :

fonder l'expérimentation sur un volontariat régional

Comme le notait l'ARF dans son *Manifeste*, recourir à la mise en concurrence pour les TER est pour l'instant, au terme du règlement OSP, non une obligation, mais une possibilité qui devra être offerte aux AOT au plus tard à l'horizon 2019. L'adaptation du règlement OSP par la loi française nécessaire pour permettre l'expérimentation de la mise en concurrence devra donc nécessairement offrir la possibilité aux autorités organisatrices de recourir aux diverses options ouvertes par ce règlement, c'est-à-dire soit l'exploitation en direct par le biais d'une régie ou une société publique locale, soit l'attribution directe du contrat à un opérateur, soit la mise en concurrence par appel d'offres.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales impose que l'expérimentation de la mise en concurrence des TER soit fondée sur un strict volontariat des régions, celles-ci devant avoir la possibilité de s'engager ou non dans l'expérimentation.

Une concertation devrait être auparavant engagée avec l'ARF et les régions pour définir le calendrier et les modalités d'ouverture à la concurrence des TER et lancer assez rapidement les premières expérimentations, qui devraient ainsi pouvoir débuter début 2015, lorsque les textes juridiques nécessaires et autres mesures d'accompagnement préalables auront été mise en place. Cette date devra toutefois tenir compte d'une éventuelle anticipation par les textes européens en préparation de l'échéance de 2019 aujourd'hui prévue par le règlement OSP.

Recommandation n° 6 :

inviter un nombre de régions limité mais suffisant à participer à l'expérimentation grâce à un appel à projets

Il semble probable que les régions qui souhaiteraient participer à une expérimentation choisiront de le faire à l'occasion de la renégociation du contrat de service public qui les lie à la SNCF. Les échéances de ces contrats varient, cela a été dit, entre 2013 et 2019, cinq conventions arrivant à échéance en 2014, une en 2015 et quatre en 2016 (cf. point III p. 47). L'expérimentation devrait donc concerner progressivement, un nombre croissant mais limité de régions, ce qui n'apparaît pas dommageable, car elle doit bien garder un caractère exploratoire. C'est seulement dans un second temps que, si l'expérience s'avère probante, sa généralisation à l'ensemble des régions pourra être envisagée. Il serait cependant souhaitable que le nombre des régions qui participeront à l'expérience soit suffisant - de l'ordre de trois à six - et que la diversité géographique, démographique et de taille de ces régions soit suffisante, afin que ce test puisse faire apparaître les problèmes susceptibles de se poser.

Pour inciter certaines des régions potentiellement concernées à expérimenter la mise en concurrence des TER sur une partie des services ferroviaires régionaux de voyageurs, l'État pourrait lancer un appel à projet, qui devrait mettre en avant des critères pertinents tels que expérimenter sur un groupe cohérent de lignes par allotissement, proposer des offres

multimodales, etc. Comme le propose le rapport Abraham, les régions qui s'engageraient dans le cadre de cet appel à projets devraient pouvoir « *bénéficier d'une subvention de l'État pour le financement des étapes de préparation (études, conseil juridique...)* »⁸³.

Recommandation n° 7 : créer une structure ad hoc associant toutes les parties concernées, pour favoriser les échanges et la mutualisation d'expériences

L'expérimentation de la régionalisation ferroviaire au début des années 2000 avait été accompagnée par la mise en place d'une structure de suivi qui avait favorisé sa mise en œuvre, permettant des échanges entre les différentes régions concernées, l'État et la SNCF. Ce dispositif avait contribué de manière importante au succès de l'expérimentation de la régionalisation.

Le CESE propose qu'un dispositif du même type soit mis en place, pour accompagner l'expérimentation de la mise en concurrence des nouveaux contrats de service public pour le TER, et ce en sus du cahier des charges national à prévoir.

Attribuer des contrats de service public de manière concurrentielle et faire le suivi des conventions exigera en effet des AOT régionales des compétences plus complexes que celles qu'elles étaient en général jusque là habituées à mettre en œuvre avec la SNCF pour partenaire exclusif. Or, comme le soulignait la Commission n° 1 des Assises du ferroviaire présidée par Gilles Savary, « *la concurrence ne s'improvise pas et la transition entre monopole et ouverture nécessitera du temps, de la préparation et de la progressivité* ».

La structure à créer pourra fournir un appui aux régions pour définir les obligations de service public à prévoir dans le cahier des charges des délégations de service public à mettre en place et pour assurer leur suivi ; elle devra favoriser des échanges réguliers entre l'État, les autorités organisatrices, les opérateurs, les organisations syndicales et, sous certaines conditions les associations d'usagers, à un double niveau de comité de pilotage et de comité technique.

Recommandation n° 8 : organiser une évaluation en continu et *ex post*

L'expérimentation devra aller de pair avec une évaluation approfondie, conduite de manière continue, afin de pouvoir en tirer les enseignements et procéder progressivement aux ajustements nécessaires. Cela suppose d'avoir au préalable évalué de manière détaillée la situation initiale (d'où, entre autres, l'importance déjà soulignée de la transparence des comptes et des informations fournies par la SNCF) mais aussi d'avoir défini précisément les objectifs finaux et intermédiaires poursuivis. Un dispositif d'évaluation devra être mis en place à cette fin, en concertation entre l'État et les régions, fondé sur un protocole adapté, avec le concours d'experts travaillant en équipes pluridisciplinaires (économistes et économètres). Comme le note le Rapport Abraham, une évaluation *ex post* des conséquences qui en découleront pour la collectivité sur une période suffisamment longue devrait aussi être effectuée, de manière à mesurer les écarts par rapport aux objectifs poursuivis avant une éventuelle généralisation de l'expérimentation. La structure d'échange et d'appui devra être impliquée dans ce suivi.

83 Rapport de M. Claude Abraham du CAS précité pages 83, p.84 et 86.

C - Des modalités techniques à prendre en compte

Recommandation n° 9 : privilégier pour l'expérimentation un allotissement par groupe de lignes restreint, cohérent et équilibré

Le CESE souligne la nécessité que l'expérimentation ne porte pas principalement sur des lignes à forte fréquentation dans une logique d'« écrémage » au profit des nouveaux entrants. Cela aurait en effet pour conséquence de réduire la cohérence des périmètres desservis, de déstabiliser au sein de la région concernée le fonctionnement des lignes moins fréquentées et de fragiliser certains territoires, comme cela a été le cas pour le fret, où l'équilibre, qui reposait largement avant l'ouverture sur une péréquation entre les trafics lourds et les trafics dits de lotissement, s'est trouvé déstabilisé en quelques années.

Une expérimentation sur une région entière⁸⁴ pourrait sembler préférable en termes de cohérence et d'équilibre économique entre lignes où le taux de couverture par les recettes de voyageurs est relativement élevé et celle où il est particulièrement faible, et qui coûtent donc davantage aux AOT. Mais, en dépit de sa simplicité apparente, elle serait dans les faits très délicate à gérer, tant pour la collectivité organisatrice sur le plan technique que pour l'opérateur, en termes de moyens à mobiliser ; cela amènerait très probablement un nouvel entrant à facturer une prime de risque élevée pour répondre à l'appel d'offres ; par ailleurs, se voir privée d'un marché local important, de la taille d'une région, imposerait à la SNCF, si elle n'était pas reconduite, des restructurations lourdes, très difficiles à gérer à court terme ; cette option semble donc mal appropriée, à tout le moins dans cette phase d'expérimentation, dont il paraît indispensable qu'elle soit prudente, progressive et réversible.

Aussi apparaît-il hautement souhaitable au CESE, si les pouvoirs publics nationaux décident de lancer une expérimentation de l'ouverture à la concurrence sur les TER et si une ou des régions décident d'y participer, que celle-ci **concerne, sous la forme d'un allotissement, l'exploitation d'un groupe de lignes restreint, cohérent sur le plan géographique et de l'aménagement du territoire et équilibré sur le plan économique** (périmètre d'exploitation associant des lignes à forte et à faible fréquentation).

Cette option, intermédiaire entre un allotissement par ligne et un contrat global, pourrait permettre de tester la pertinence et la faisabilité de l'introduction de la concurrence tout en limitant les risques de déstabilisation et de pertes d'économies d'échelle.

Il pourrait aussi être envisagé dans le cadre de cet allotissement, comme le proposait Gilles Savary, que certaines des expérimentations menées puissent porter sur « *de nouveaux services, ou des services abandonnés par la SNCF, ou jugés très déficitaires par l'Etat et la SNCF, (pour) tester un scénario anti-écrémage* »⁸⁵.

Le CESE met à l'inverse en garde contre l'option qui consisterait pour une autorité organisatrice à choisir plusieurs opérateurs sur un même axe, ce qui risquerait d'introduire une grande complexité dans l'organisation du service régional.

⁸⁴ Ce scénario est celui envisagé par l'Association des régions de France selon le rapport de M. Francis Grignon précité p. 16.

⁸⁵ Rapport *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*, de M. Gilles Savary précité p. 8.

Compte tenu de sa spécificité (particularités juridiques, saturation des lignes, dégradation du réseau, complexité très élevée), **l'Île-de-France ne devrait pas, pour le CESE, être concernée par l'expérimentation**, car elle « *ne se prête pas à constituer la première étape de l'ouverture du marché ferroviaire de passagers* »⁸⁶.

Recommandation n° 10 : préférer pour l'expérimentation des groupes de lignes de taille moyenne et un étalement dans le temps des appels d'offres

La **taille pertinente** à envisager pour les groupes de lignes sur lesquels l'expérimentation pourrait porter, parce que « gérable » pour les AOT régionales, pour un éventuel nouvel opérateur et pour la SNCF si elle n'était pas renouvelée, semble de l'ordre de 1 à 3 millions de trains-km. Il semble ainsi que, en Allemagne, dans les premiers temps de l'ouverture à la concurrence, les gouvernements régionaux se soient limités à des lots autour de 2 millions de trains-km. Le Rapport du CAS notait, à titre d'exemple, que la taille moyenne des marchés des trains express ou omnibus régionaux figurant dans le cadre des appels d'offres programmés par les *Länder* sur la période 2008 à 2015 est de 1,6 million de trains-km.

Cela n'empêcherait pas que la proportion des services proposés par les régions puisse être le cas échéant étendue progressivement, si la généralisation de l'expérimentation était à terme décidée. Selon des documents communiqués par l'AFRA, la taille optimale des lots pour permettre des synergies serait ainsi plutôt de l'ordre de 2 à 5 millions de trains kms.

Un étalement dans le temps des appels d'offres par les AOT serait par ailleurs souhaitable, de manière à permettre de tirer les enseignements des premières expérimentations. Cela laisserait aussi aux AOT le temps de s'adapter, et à la SNCF, ainsi qu'aux éventuels nouveaux opérateurs, celui de préparer les appels d'offres, d'absorber les nouveaux contrats et de s'ajuster à la nouvelle réalité qui en résultera.

Dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales, chaque AOT régionale serait toutefois souveraine pour déterminer le périmètre de son appel d'offres.

Il reviendra au bout du compte à chaque AOT de choisir le périmètre sur lequel elle souhaiterait expérimenter l'ouverture à la concurrence. Opérer des regroupements de lignes où le taux de couverture par les recettes voyageurs est relativement élevé ou au contraire particulièrement faible supposera une information relativement fine par ligne et groupes de lignes de la part de la SNCF.

Quoi qu'il en soit, il est important d'amorcer l'expérimentation dans des délais assez rapides.

⁸⁶ Assises du ferroviaire Commission n° 1 présidée par M. Gilles Savary, p. 11.

Recommandation n° 11 : transférer aux régions la propriété des matériels TER en cas d'allotissement avec une juste indemnisation pour la SNCF

Pour le CESE, les matériels que les régions ont intégralement financé devraient être remis à leur disposition par la SNCF.

Près de 60 % du matériel TER en circulation aujourd'hui est récent et a été financé intégralement par les régions. Toutefois, comme le note le rapport Grignon, le matériel roulant affecté au fonctionnement des TER est en grande majorité propriété de la SNCF, qui a acquis ces matériels avec des subventions de la région. Pour les matériels les plus récents, achetés dans le cadre des contrats d'exploitation de 2^e et 3^e génération, une convention spécifique passée entre l'AOT et l'opérateur historique définit les modalités d'utilisation du matériel et stipule en général des modalités de reprise du matériel par la région. Enfin, certains matériels ont été acquis sous forme de crédit-bail ; la région peut, au terme du contrat, acquérir le matériel s'il existe une clause de « biens de retour ».

Le rapport Grignon précise que les projets de conventions contiennent le plus souvent des dispositions relatives au devenir du matériel en cas de non renouvellement ou de modification du périmètre de la convention d'exploitation des services régionaux, prévoyant que la région puisse choisir d'acquérir la propriété de tout ou partie du matériel. *« En ce cas, aucune indemnité ne sera exigée par la SNCF, qui ne devra néanmoins subir aucun préjudice du fait de ce transfert »*⁸⁷.

Dans le cadre de l'expérimentation, a fortiori si celle-ci devait être de courte durée (entre 4 et 8 ans), il semblerait peu pertinent, voire irréaliste, que la région, autorité organisatrice, fasse obligation à l'opérateur d'apporter son propre matériel roulant pour exploiter la concession. Cela représenterait en effet pour l'opérateur un coût d'investissement considérable et des délais importants s'il devait acquérir des matériels nouveaux, avec un risque élevé de devoir revendre son matériel à perte s'il n'est pas reconduit au terme de la convention d'expérimentation, ces deux éléments se repercutant nécessairement dans les coûts financiers ; ce serait par ailleurs inopportun quant à l'optimisation du parc de matériel roulant actuel, majoritairement récent, financé par la région et exploité par la SNCF, l'amortissement de celui-ci étant loin d'être achevé.

Comme le préconise le rapport Grignon, **il conviendra que la région puisse légalement devenir propriétaire de tout ou partie du matériel roulant aujourd'hui possédé par la SNCF et exploité par elle pour le service des TER, sans perte financière pour la SNCF, afin de pouvoir transférer celui-ci à l'opérateur retenu sur le périmètre fixé dans le cadre de l'exploitation.**

Le CESE estime qu'un équilibre devra être trouvé en la matière entre régions et SNCF : il conviendra d'une part de veiller à éviter un enrichissement sans cause de la SNCF⁸⁸, puisque le matériel a déjà été en grande partie payé par les régions ; mais il faudra aussi veiller à ce que tout le parc de matériel roulant exploité pour le service TER soit dans ce cadre repris par l'AOT, qui l'affectera ensuite aux divers opérateurs de façon non discriminatoire, afin d'éviter que le seul parc ancien soit laissé à la disposition de la SNCF pour les liaisons TER qu'elle continuerait d'exploiter, pendant que le matériel le plus récent serait mis à disposition des nouveaux entrants ayant gagné un appel d'offres.

⁸⁷ Rapport précité de M. Francis Grignon, sénateur.

⁸⁸ Rapport de M. Claude Abraham du CAS précité, p. 126.

Le CESE suggère par ailleurs que des **structures publiques interrégionales** puissent être mises en place entre des régions voisines qui le souhaiteraient pour favoriser une **mutualisation des achats de matériels** ainsi que leur interopérabilité.

Recommandation n° 12 : promouvoir une position efficiente en matière de maintenance garantissant la sécurité

Il existe aujourd'hui par région au moins un atelier SNCF de maintenance qui entretient les TER, dont les charges figurent dans le compte d'exploitation TER. Ces installations ont été principalement financées par la SNCF, même si certaines régions ont participé à leur financement. L'accès aux ateliers de maintenance de la SNCF est une prestation minimale à laquelle un opérateur retenu dans l'expérimentation pourrait prétendre sur une base transparente et non discriminatoire, contre versement d'une redevance à la SNCF.

En cas d'expérimentation portant sur un périmètre limité, le Rapport Grignon considère industriellement pertinent, pour l'opérateur mais aussi pour la SNCF, de préconiser la sous-traitance par l'opérateur à la SNCF des opérations de « maintenance légère », voire de maintenance lourde. Il préconise cette option même si le recours au personnel de ces centres n'est pas une prestation minimale que doit offrir la SNCF. Cette solution permettrait en effet d'optimiser les capacités des ateliers existants et ainsi d'éviter une désorganisation des systèmes de production ferroviaire qui iraient à l'encontre de sa sécurité⁸⁹.

Le Rapport du CAS considère au contraire que des spécificités locales fortes rendent difficiles la définition d'un cadre réglementaire uniforme et efficace, et qu'il peut donc être *« plus pertinent dans certains cas que de nouveaux entrants développent leurs propres solutions de maintenance plutôt que de recourir aux installations de l'opérateur historique, alors que, dans d'autres situations, l'utilisation de ces installations peut se révéler incontournable »*. Ce rapport préconise donc de laisser à RFF, à la SNCF et aux nouveaux entrants le soin de définir au cas par cas les modalités d'accès aux installations et services de maintenance définis comme facilités essentielles par les réglementations communautaires et nationales. En cas de désaccord, il sera fait appel au régulateur afin que celui-ci règle les différends au cas par cas en prenant en compte les situations d'espèce⁹⁰.

Les entreprises membres de l'UTP, représentées par M. Francis Grass, président de la commission ferroviaire, souhaitent que les nouveaux opérateurs ne soient pas obligés de confier l'ensemble de leur maintenance à l'opérateur historique. Ils doivent pouvoir le faire s'ils le souhaitent, sur la base d'une libre négociation avec celui-ci, mais doivent pouvoir aussi combiner avec de la maintenance interne, l'une ou l'autre option devant pouvoir relever d'un libre choix.

La SNCF considère pour sa part que la maintenance fait partie du cœur de métier ferroviaire et qu'il revient dès lors à chaque opérateur de réaliser en tant qu'entreprise ferroviaire les prestations de maintenance de ses matériels. La SNCF n'aurait donc pas, y compris en phase d'expérimentation, à fournir cette prestation, celle-ci n'étant pas une facilité essentielle. Quant à l'accès aux ateliers de maintenance, la règle générale héritée du

⁸⁹ Rapport précité du sénateur Francis Grignon, p. 39 à 42.

⁹⁰ Rapport de M. Claude Abraham du CAS, p. 118.

droit européen est de maintenir un accès neutre et non discriminatoire des mainteneurs au sein des ateliers. Elle devra bien entendu être respectée, ce qui supposera en pratique une analyse au cas par cas pour tenir compte des différences de taille et d'activité des ateliers de maintenance TER, qui bien souvent ont aussi des activités de maintenance TGV et/ou fret, afin d'aménager la coexistence de plusieurs mainteneurs au sein des ateliers.

Vu l'importance des investissements réalisés dans ces actions, la spécificité des compétences requises par la maintenance et la diversité des situations, **le CESE souhaite que les régions et la SNCF recensent, au moment de l'appel d'offres et sous le contrôle de l'ARAF, les possibilités de maintenance proposées par la SNCF, ainsi que leurs conditions, sans que leur utilisation constitue une obligation pour les nouveaux opérateurs. La qualité de la maintenance, sous le contrôle de l'EPSF, est en effet un élément majeur de la sécurité des matériels. Elle ne doit en aucun cas être diminuée du fait de l'ouverture à la concurrence.**

Recommandation n° 13 : favoriser la coopération entre les opérateurs quant à la distribution et à la répartition des recettes

L'intervention d'éventuels nouveaux opérateurs dans le cadre de l'expérimentation ne doit pas se traduire pour les voyageurs par un moindre accès à l'information sur les offres ferroviaires disponibles ou sur les correspondances possibles, ni par une remise en cause de la continuité tarifaire en vigueur. Il importera donc de garantir le maintien des modalités d'accès des usagers à l'information, quant à la disponibilité des moyens de transport, les tarifs et les horaires proposés par les divers opérateurs.

L'AOT devra veiller à la cohérence globale de la distribution des titres de transport et de la tarification appliquées sur son réseau dans le but d'en simplifier la compréhension pour les usagers.

La comptabilisation et la répartition des recettes doivent par ailleurs obéir à des règles transparentes et se fonder sur des données fiables, tenant compte des modifications éventuelles de fréquentation.

Recommandation n° 14 : privilégier l'allotissement et le modèle de la Délégation de service public (DSP)

Conformément à l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales, une DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé d'acquérir des biens nécessaires au service.

L'exploitation des services ferroviaires pourrait se faire dans ce cadre de contrats de service public supposant l'établissement de cahiers des charges précis avec un contrôle du respect de leurs dispositions.

Les DSP sont connues et pratiquées par les collectivités : gestion de l'eau, traitement des déchets, restauration scolaire, télécommunications etc.

Dans une DSP, l'autorité organisatrice confie au délégataire la gestion du service qui reste toutefois sous son contrôle. L'opérateur prend en charge le risque industriel sur les coûts mais aussi tout ou partie du risque commercial de l'exploitation du service. En contrepartie, la DSP n'est pas soumise aux règles du code des marchés publics. L'opérateur est directement associé à l'amélioration de la qualité du service et à la fréquentation du réseau. Le délégataire, en contact direct avec les voyageurs, intervient généralement en tant que conseiller sur la tarification, l'organisation des services et leur qualité.

L'offre de services est ainsi décidée par l'autorité publique, hors du seul objectif de la rentabilité économique (continuité du service, désenclavement, aménagement du territoire etc.). 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 tarifs, grilles horaires, informations aux voyageurs etc. Le niveau de service ne dépend pas, de surcroît, directement du niveau de tarification de l'infrastructure mais de la contribution financière de l'AOT au service souhaité.

Il convient de privilégier l'allotissement à la concurrence dans le marché et à la franchisation :

Comme le rappelle le rapport Savary cité supra, 3 grandes modalités peuvent être envisagées pour ouvrir à la concurrence :

- « *l'open access* », marché très ouvert d'accès libre à la concurrence, consiste à enregistrer les demandes d'attribution de sillons et à les délivrer au mieux disant en termes de politique de prix, de dessertes, de fréquence, de nature du matériel et des services à bord etc. Simple dans son application, certains y voient le mérite de laisser la définition de l'offre de services à l'opérateur et non à la puissance publique et par conséquent de favoriser une baisse des tarifs et une amélioration de l'offre commerciale. Elle recèle plusieurs inconvénients soulignés dans le rapport final des Assises du ferroviaire : instabilité de l'offre de service dans le temps avec des possibilités de reconfiguration des services pour optimiser la rentabilité, absence de coordination des offres entre les opérateurs (continuité tarifaire, organisation de correspondances etc.). Ce système fait surtout courir le risque de pratiques d'écémage non souhaitables qui risqueraient de condamner l'opérateur historique à l'exploitation des lignes les moins rentables ;
- « *La franchisation* » qui consiste à sélectionner pour une certaine durée un opérateur exclusif et un ensemble de réseaux comprenant à la fois des services rentables et non rentables, l'opérateur effectuant une péréquation de ses gains et pertes pour les équilibrer. Ce système qui a conduit au redressement du système britannique menacerait l'opérateur historique en le privant de pans entiers du réseau ;
- « *l'allotissement* » qui ouvre à la concurrence non pas un réseau entier mais un nombre limité et complémentaire de lignes, un ensemble cohérent en termes d'exploitation et de services. **Cette procédure, qui remporte l'adhésion de nombreux acteurs, est soutenue par le CESE.**

Recommandation n° 15 :
opter pour une durée minimale des contrats (4 ans)
pour permettre une analyse pertinente et une visibilité
pour les personnels, mais plus longue si l'opérateur
doit apporter son matériel.

Dans un premier temps de l'expérimentation la durée des contrats pourrait être de 4 ans au minimum, si les concessionnaires n'apportent pas leur matériel. Elle devrait être d'une durée sensiblement plus longue (10 ans et plus) si des investissements matériels sont à prévoir pour permettre une analyse économique, sociale et environnementale pertinente. La durée des contrats variera selon les spécificités et le choix des régions. Le comité de pilotage aura à se prononcer sur ces points.

Lors de son audition devant la section, M. Joachim Fried, directeur à la DB, administrateur de l'AFRA, soulignait le lien entre durée du contrat et montant de l'investissement. En Allemagne la durée moyenne des contrats a été d'une dizaine d'années, ce qui est un temps long pour l'administration régionale.

Quant au contenu des contrats de DSP, chaque AOT est totalement libre dans sa rédaction du cahier des charges de l'appel d'offres qu'elle décide de lancer dans le cadre de l'expérimentation. L'objectif est d'assurer le meilleur service public de transport régional en faveur de l'usager au meilleur coût pour la collectivité.

Cependant, conformément à la LOTI, quelques clauses revêtent un caractère obligatoire qu'il convient de conserver :

- la clause de durée, qui peut éventuellement s'accompagner d'une clause de reconduction du contrat ;
- la clause définissant le périmètre de l'allotissement ;
- la clause définissant la consistance générale et le fonctionnement des services ;
- la clause sur le financement des services explicitant les risques d'exploitation et les risques commerciaux, la tarification applicable aux usagers, la rémunération de l'exploitant, le financement éventuel des investissements en matériel ou la mise à disposition du matériel, le partage des risques, l'intéressement ;
- la clause définissant les actions à entreprendre pour rendre effectif le droit aux transports, qui doivent notamment permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité (conditions de confort et horaires) et de prix et d'être informés sur les services mis à leur disposition, sur les conditions d'utilisation et sur les mesures particulières prises en faveur des personnes à mobilité réduite ;
- la clause relative à l'utilisation des fonds engagés ou garantis par la collectivité, supposant la nécessaire transparence comptable et financière des conventions. Ce principe se trouve renforcé par l'article L.1411.3 du code général des collectivités locales qui impose aux délégataires de service public de fournir à l'autorité délégante un rapport annuel où figurent les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, une analyse de la qualité du service accompagnée d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Le cahier des charges lié à l'expérimentation devrait comporter également des clauses spécifiques (liste non exhaustive), telles que :

- la mise en place d'un comité de suivi se réunissant au moins une fois par an, à titre consultatif, pour évoquer les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la convention, pour élaborer des propositions de règlement d'éventuels différends entre les deux parties et pour présenter des suggestions susceptibles d'améliorer l'application du contrat ;
- le renforcement de la concertation par le biais d'un groupe technique autorité organisatrice/opérateur ayant la charge d'examiner l'avancement des actions, les éventuels dysfonctionnements techniques rencontrés dans le cadre de l'exécution du service et de formuler les solutions pour y remédier ;
- une clause sur la continuité de service ;
- une clause sur le système de bonus-malus éventuel ;
- une clause sur le service souhaité en gare et à bord des trains, la propreté dans les rames et la sûreté ;
- une clause sur les conditions d'association des voyageurs à l'appréciation de la qualité du service et à l'élaboration des offres (comité de ligne) ;
- une clause sur les conditions d'association des organisations syndicales de salariés ;
- le nombre d'agents transférés éventuellement de la SNCF et le montant des charges qui s'attachent à leur emploi ;
- une clause sur les conditions de transfert des agents de la SNCF⁹¹ ;
- une clause sur les inobservations répétées de la convention, les manquements graves à la sécurité ou à la réglementation du travail ;
- des clauses sociales dans les conditions définies dans la première partie du présent avis.

D - Des objectifs majeurs à prendre en compte

Recommandation n° 16 : garantir les critères du service public et l'impératif de sécurité

La garantie de l'intérêt général est au cœur des missions de service public. La continuité, la mutabilité et l'égalité en sont les principaux critères. **Le secteur des transports doit être regardé comme un service particulier ne pouvant fonctionner comme un service commercial ordinaire.** Il doit répondre à la demande des citoyens et des entreprises de se déplacer et de commercer sur l'ensemble du territoire et au-delà, en toute sécurité, à des tarifs abordables, en optimisant les coûts d'investissement, en limitant les nuisances et en réduisant la dépense énergétique.

Les services publics doivent s'adapter aux progrès techniques et à l'évolution de la demande sociale. Ils doivent viser pour l'ensemble des usagers l'égalité d'accès et de traitement.

91 Ces derniers aspects sont traités de manière approfondie dans le cadre du chapitre II de cet avis.

Cela signifie notamment que les opérateurs doivent développer et adapter leur offre, que les tarifs doivent être lisibles, transparents, et surtout rester abordables par l'adoption, si nécessaire, de systèmes de péréquation sur le territoire de l'AOT. En situation de monopole, les bénéfices tirés de l'exploitation des dessertes rentables peuvent compenser en partie les pertes éventuelles sur le reste du réseau. Dans une situation d'ouverture à la concurrence, il convient **d'éviter dans le cadre de la DSP que certains tarifs connaissent une hausse telle que certains usagers ne puissent plus utiliser le transport ferroviaire devenu trop coûteux.**

Le CESE rappelle que dans une situation d'ouverture à la concurrence, le maintien de dessertes moins fréquentées sera une nécessité absolue pour préserver l'égalité territoriale et éviter que certaines zones voient leur compétitivité irrémédiablement compromise. Ces risques dépendent directement du mode d'ouverture retenu et de la capacité du système à bannir l'« écrémage » des lignes les plus fréquentées.

Le CESE rappelle son attachement à la sécurité qui doit être un impératif pour l'ensemble des opérateurs, lesquels doivent obtenir leur homologation de l'EPSF qui organise un système de retour d'expérience lors d'incidents ou d'accidents ferroviaires. Le maintien de la qualité de la formation des agents sous l'angle de la sécurité est à cet égard un enjeu important.

Recommandation n° 17 : poursuivre le développement du transport ferroviaire, enjeu pour la compétitivité et l'accessibilité territoriales, la mobilité des personnes et la préservation de l'environnement

Le CESE estime que le ferroviaire doit être un acteur du développement territorial. Il adhère au principe énoncé dans le document cité supra *Pour le rail du XXI^e siècle : profiter de la crise ferroviaire pour une vraie réforme* selon lequel, pour entrer dans des pratiques de développement durable des territoires, l'enjeu se situe principalement au niveau de ces territoires, lesquels considèrent aujourd'hui trop souvent le rail comme un acteur lointain répondant à des logiques centralisatrices qui leur échappent. **Les entreprises, les acteurs locaux doivent davantage s'approprier le potentiel ferroviaire de leur territoire pour créer de la valeur sur le réseau.** Celle-ci ne peut être obtenue **qu'avec la garantie d'un réseau unifié de statut public, garantissant l'égalité d'accès à ses utilisateurs, publics ou privés.**

La qualité et la productivité du système ferroviaire doivent être améliorées notamment par l'innovation et un accroissement important de l'intermodalité, tant avec les autres modes de transport qu'entre systèmes ferroviaires eux-mêmes, notamment de la grande vitesse aux réseaux de proximité.

M. Savary propose de mettre à l'étude la **création d'agences locales des mobilités** dont les missions seraient de définir un schéma départemental des mobilités, en élaboration partenariale inter-AOT, qui aurait un caractère prescriptif et de coordonner les services de transport des différentes AOT notamment dans le domaine de l'information aux voyageurs, de la tarification et de l'interopérabilité billettique, des tarifications de service public et d'articulation des programmes d'investissements et d'exploitation intermodaux des différentes AOT.

Ces propositions sont inspirées d'un souci de prospective et d'efficacité par une coordination des transports. Celle-ci devra prendre en compte les diversités institutionnelles locales et considérer que les valeurs ajoutées de proximité des départements et autres entités urbaines doivent d'autant plus être prises en considération que les demandes sociales en matière de transport et de mobilité se diversifient et se complexifient, en appelant à **des ajustements locaux**. Le CESE confirme l'intérêt de conjuguer prospective, efficacité et coordination des transports à l'échelle nationale et des territoires en y associant les acteurs concernés. Il estime pertinent la mise en place d'entités locales des mobilités, sous une forme diversifiée et conçue en lien avec la région en tant que chef de file.

Les engagements pris par l'Union européenne en matière de réduction de GES (baisse de 20 % du volume des émissions en 2020 par rapport à 1990) conduisent à agir sur le secteur du transport pour favoriser au mieux le report modal sur les modes les moins polluants et en premier lieu, le ferroviaire. Contrairement à la tendance globale de baisse des émissions, le secteur du transport a en effet continué à émettre davantage (+ 10 % pour la France et + 25 % pour l'UE entre 1990 et 2008). Cela conduit **le CESE à rappeler son attachement maintes fois souligné au soutien du secteur des transports ferroviaires**.

Recommandation n° 18 : développer la filière ferroviaire française (industrie et ingénierie)

Pour que la filière ferroviaire française ne demeure pas une simple « notion virtuelle » (Assises du ferroviaire), il convient de **renforcer une stratégie collective des acteurs**, à ce jour émergente, et de veiller à **développer la R&D au-delà de la technologie de la grande vitesse**. En effet, si celle-ci doit toujours constituer une vitrine de l'industrie ferroviaire française, le dynamisme que connaissent le transport régional de voyageurs et **les transports urbains doit être mis à profit pour créer un essor capable de réunir une industrie fragmentée**. Les métiers industriels doivent être revalorisés. D'autre part, les formations industrielles dont celles d'ingénieurs demandent à être développées. A titre d'exemple, le Conservatoire national des Arts et métiers (CNAM) a mis en place une chaire « technologies et compétences ferroviaires » et deux cycles de formation d'ingénieur ferroviaire en alternance.

Le CESE partage sur ce point les conclusions de la commission 4 des Assises du ferroviaire. Il prône **un dialogue renforcé entre les entreprises** pour qu'elles échangent sur les marchés futurs, domestiques et internationaux, afin de s'y préparer et **de se présenter unies à l'international**, pour qu'elles réfléchissent ensemble en amont sur le matériel et ses capacités à s'exporter, **se concertent pour adopter des stratégies d'alliance** afin de faire face à leurs concurrentes, développent la pratique du *benchmarking* et **s'unissent pour obtenir des normes internationales qui prennent en compte les intérêts nationaux**.

Pour être compétitif, **le système ferroviaire doit se structurer autour d'une entité forte capable de porter une vision collective de l'ensemble des acteurs** (industriels, AOT, opérateurs, gestionnaires d'infrastructure) pour le développement d'une filière performante sur le réseau national et offensive sur les marchés internationaux.

La création de Fer de France devrait aider à l'émergence de cette vision partagée d'une industrie qui puisse être exportée et soutenue dans sa conquête des marchés, accompagnée dans la défense de ses intérêts au sein des instances européennes. Le CESE souhaite que Fer de France contribue à promouvoir l'innovation, définisse les priorités en matière de R&D et aide à l'interaction entre ingénierie technique, juridique et financière.

Le CESE souligne l'enjeu du développement d'une politique industrielle à l'échelle européenne pour l'industrie ferroviaire, permettant de soutenir la compétitivité des entreprises du secteur, voire l'émergence d'un « champion européen » à l'image d'Airbus dans le secteur aéronautique.

Chapitre II

La dimension sociale d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs

Le statut des cheminots présente plusieurs spécificités qu'il convient d'abord de rappeler (I), avant d'examiner l'avenir des personnels de la SNCF dans l'hypothèse d'une ouverture - à titre expérimental - à la concurrence du transport régional de voyageurs (II).

I - Un cadre social spécifique

A - Un cadre social découlant du statut de l'établissement

La SNCF est un établissement public industriel et commercial (EPIC) dont les missions très spécifiques expliquent, dans une large mesure, les particularismes du statut des cheminots.

1. Le statut de l'établissement SNCF

L'article premier de la loi du 30 décembre 1982, dite Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) stipule que « *le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré et au développement durable du territoire ainsi qu'à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.* »

L'article 9 précise que l'Etat définit la réglementation sociale et veille à l'harmonisation des conditions de travail et d'emploi, ainsi qu'à la mise en œuvre de la réglementation correspondante. Il en contrôle l'application.

Enfin, l'article 18 de cette même loi crée, à compter du 1^{er} janvier 1983, un établissement public industriel et commercial qui prend le nom de Société nationale des chemins de fer français. Cet établissement a notamment pour objet « *d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire de voyageurs sur le réseau national.* »

2. L'organisation statutaire des personnels

La SNCF comprend deux catégories de personnel, les agents statutaires et les agents contractuels. La SNCF emploie environ 150 000 agents statutaires, qui sont régis, en ce qui concerne la durée et l'organisation du travail, par la loi de 1940 et le RH0077, c'est-à-dire un décret de 1999 dont les principales dispositions sont issues d'une négociation sociale.

Ces agents sont couverts par un statut, lui-même approuvé par décret, complété par des accords d'entreprise pour traiter les aspects non couverts par le statut comme, par exemple, la formation professionnelle.

Ainsi, les normes dérogatoires qui fondent 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 1940⁹². Certes, ces textes représentent 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. Toutefois, ces dispositions sont à la fois liées aux sujétions des métiers de cheminot et aux impératifs de sécurité du personnel et des circulations.

Tableau 1 : Le cadre social des cheminots

Cadre social	Thèmes	Agents statutaires	Contractuels
Statut	Classifications/salaires	RH001	Hors statut : RH0254
	Embauche/rupture		
	Garanties collectives		
Autres droits et garanties	Durée du travail	RH0077	
	Formation	Code du travail + accord	
	Régime de retraite	Régime spécial	Régime général

Source : document SNCF.

3. Le régime de travail : durée et organisation du travail

Le régime de la durée du travail ne relève pas du statut du personnel au sens strict. La durée du travail à la SNCF est en effet régie par le décret n° 99-1161 du 29 décembre 1999 (dénommé RH0077). Il s'agit d'un régime spécifique, entièrement règlementaire, qui fixe avec une grande précision les modalités d'utilisation des ressources en main-d'œuvre.

C'est un régime plus avantageux que le droit commun. En comparaison avec l'accord de branche qui a été négocié pour le fret ferroviaire, il existerait un différentiel de jours travaillés lié notamment aux nombres de repos et à d'autres contraintes liées à l'organisation du travail (encadrement des repos par règle du « 19/6 », repos doubles...) ⁹³. Cela conduirait à un différentiel de coût de 7 à 15 %, suivant la nature de l'activité concernée.

Pour Olivier Dutheillet de Lamothe, Président de la section sociale du Conseil d'Etat, « Le RH 0077 mélange - ce qui est une erreur sur le plan économique et social aujourd'hui - des règles essentielles de protection - par exemple le nombre d'heures travaillées par jour, des règles générales concernant le travail de nuit, etc. - et le détail dans l'organisation du travail » ⁹⁴.

Enfin, un accord national d'entreprise sur la mise en place des 35 heures a été conclu le 7 juin 1999 (dénommé RH0410). L'application de cet accord national sur les 35 heures a conduit à une refonte des textes traitant de la réglementation du travail applicable dans les établissements de la SNCF.

92 Il s'agit de la loi du 3 octobre 1940 relative au régime de travail de la SNCF.

93 La règle du « 19/6 » signifie qu'un agent en repos double qui a cessé le travail un jour à 19 heures ne pourra le reprendre avant 9 heures le troisième jour.

94 Audition de M. Olivier Dutheillet de Lamothe devant la section du travail et de l'emploi le 15 février 2012.

4. Un régime spécial de retraite déjà réformé

Par ailleurs, le statut ouvre droit à un régime de retraite spécial, qui a fait l'objet de deux réformes successives. Le financement des avantages spécifiques de ce régime de retraite est à la charge de la SNCF (le taux T2 de sur-cotisation). La sur-cotisation patronale pour le régime spécial de retraite (T2 = 11,26 %, en 2011, du salaire liquidable) est d'environ 585 M € par an. Le régime spécial de retraites est en déséquilibre démographique.

La réforme du régime spécial de retraite des personnels de la SNCF a eu un effet positif d'apurement du bilan de l'entreprise mais elle a aussi entraîné l'accroissement ou la consolidation de certaines charges de personnel pour l'entreprise. Il convient de distinguer d'une part, la création, en 2007, de la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF, d'autre part, la réforme, en 2008, du régime spécial de retraite, car leurs effets ne peuvent être confondus.

Tableau 2 : Le taux spécifique de cotisation dit « taux T2 »

La réforme du régime spécial des cheminots a consolidé un mécanisme <i>ad hoc</i> de cotisation versée à la caisse de prévoyance et de retraite, dit taux T2. Ce taux T2 (qui s'ajoute au taux T1 de 22,52 %, correspondant aux droits du régime général) vise à contribuer forfaitairement au financement des droits spécifiques du régime spécial des personnels de la SNCF. Il s'élève à 12,27 % de la masse salariale en 2008 et à 12,62 % en 2009 pour un montant de l'ordre de 550 M € en 2008. Du fait de ces droits spécifiques, la SNCF serait pénalisée par rapport aux entreprises potentiellement concurrentes du secteur.

Source : Cour des comptes.

Ces constats ne doivent cependant pas masquer que le déséquilibre du régime spécial de retraite des cheminots, aujourd'hui subventionné à près de 60 %, est durable. Le renchérissement mécanique des pensions du fait de l'élévation du niveau de rémunération des salariés au moment de leur départ en retraite, phénomène nouveau, comme la diminution des effectifs de la SNCF, donc des cotisants, phénomène ancien, ne manqueront pas de peser sur lui.

5. Les relations collectives à la SNCF

La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives prévoit que sont exclues de son champ d'application les entreprises dont le personnel bénéficie d'un statut, comme c'est le cas à la SNCF⁹⁵.

En conséquence de cette exclusion, maintenue en vigueur par les articles L. 2233-1 à 3 du Code du travail, le champ d'application d'un accord collectif de branche ne peut pas inclure le personnel à statut d'un Etablissement public industriel et commercial (EPIC) exerçant la même activité que celle de la branche.

Par ailleurs, il n'existe pas à ce jour de convention collective applicable au transport de voyageurs dans le secteur ferroviaire. Le contenu de cette convention reste donc à négocier entre les partenaires sociaux. En effet, l'accord sur l'organisation et la durée du travail conclu le 14 octobre 2008⁹⁶ et celui du 8 septembre 2010 portant sur les classifications⁹⁷ ne s'appliquent qu'au fret.

95 Le décret du 1^{er} juin 1950 pris en application de la loi du 11 février 1950 a arrêté la liste des entreprises publiques dont le personnel est soumis à un statut législatif ou réglementaire particulier.

96 Signataires : UTP, CFTC, UNSA et CFE-CGC.

97 Signataires : UTP, FGT-CFTC et CFE-CGC.

Pour sa part, la SNCF peut toutefois conclure des accords d'entreprise avec les organisations syndicales représentatives de l'entreprise et applicables uniquement au sein de celle-ci.

Il est à noter que la SNCF est membre de l'Union des transports publics urbains et ferroviaires (UTP) qui est à la fois l'organisation patronale de la branche des transports publics urbains et celle des transports ferroviaires. A ce jour, le « poids » de la SNCF dans les prises de décision de l'UTP quant aux négociations sociales du ferroviaire n'est pas en rapport avec son poids dans la profession (mesuré en effectifs salariés ou en volume d'activité). C'est la raison pour laquelle la SNCF examine avec l'UTP et ses membres comment adapter la gouvernance de l'organisation patronale pour mettre en place une gouvernance plus équilibrée et acceptable par tous les membres de l'UTP⁹⁸.

B - L'évolution et la structure des effectifs

1. Une baisse tendancielle des effectifs sur la longue durée

Dans un secteur caractérisé par une grande intensité de main d'œuvre (en particulier dans la gestion de l'infrastructure), la SNCF a réalisé des gains de productivité importants, avec une diminution quasiment constante de ses effectifs depuis plus d'une cinquantaine d'années (-1,8 % par an sur le périmètre de l'établissement public)⁹⁹. Les effectifs de l'EPIC sont ainsi passés de 450 000 en 1950 à 150 000 en 2010.

Entre 2009 et 2010, le nombre total d'agents a baissé de 2,2 %, soit - 3 492 agents. Cette baisse est plus importante qu'en 2009 (-1,41 %) et qu'en 2008 (- 0,76 %). La variation est différente selon les statuts : les effectifs du cadre permanent diminuent de 2,55 % et le nombre de cadres supérieurs diminue de 1,41 %. Le nombre de contractuels augmente de 4,5 % et plus particulièrement les contractuels à temps complet (+ 6 %).

2. L'évolution de la masse salariale

Une partie des gains de productivité réalisés par la baisse tendancielle des effectifs a été en partie absorbée par le coût des mesures salariales. La dynamique des augmentations salariales découle en grande partie du statut, dont les dispositions déterminent une progression incompressible du Glissement-vieillesse-technicité (GVT) supérieure à 2 %, par le jeu des quotas d'avancement et des évolutions d'échelon¹⁰⁰.

Plus précisément, l'évolution du Salaire moyen par tête (SMPT) en euros courants sur 10 ans est de 31,2 %, soit 2,75 % par an. Hors inflation, l'évolution est de 1,12 % par an. Le GVT positif se situe autour de 2,2 % an et résulte de la simple application des dispositions statutaires. Toutefois, l'évolution du salaire moyen est tirée vers le haut du fait d'une légère déformation de la structure des emplois au profit des cadres. De sorte qu'en 2010, les salariés recevant plus de 2 750 € mensuels bruts représentent 39,47 % de l'effectif total, contre 36,62 % en 2008¹⁰¹.

98 Réponse de la SNCF au questionnaire n° 2.

99 *L'économie ferroviaire*, rapport final de la commission n° 3, Assises du ferroviaire, p. 12.

100 Toutefois, un agent est recruté obligatoirement sur un des grades de début de carrière (dans la grille de rémunération).

101 Bilan social 2010 SNCF, p. 31.

D’une manière générale, la SNCF a des cotisations salariales plus faibles mais des cotisations patronales plus élevées que dans le secteur privé (voir annexe n° 5).

3. Un effort de formation important

La SNCF assurant toute la formation « au ferroviaire » de ses salariés, le poids de la formation initiale est important par rapport à celui de la formation continue.

En 2010, la SNCF a consacré près de 6 % de sa masse salariale à la formation, soit nettement au-delà de l’obligation légale de 1,6 %. Près de 286 000 stagiaires ont bénéficié de 5 millions d’heures de formation. 69 % des agents ont bénéficié dans l’année d’une formation, dont la durée moyenne a représenté 48 heures par agent.

Dans le cadre de l’effort national en faveur de l’alternance, l’entreprise a accueilli 5 396 alternants en 2010 et a signé le nombre record de 3 663 nouveaux contrats, niveau jamais atteint les années précédentes. Les « alternants » représentaient 3,66 % de l’effectif en 2010.

4. Une pyramide des âges « atypique »

C’est une pyramide en « dos de chameau » qui s’explique, historiquement, par le caractère irrégulier de la politique de recrutement même si ce constat global mériterait sérieusement d’être nuancé selon la catégorie d’emploi concernée (roulants, sédentaires, cadres etc.).

Cette déformation de la pyramide des âges des agents est aussi consécutive à la réforme du régime spécial de retraite¹⁰². En effet, cette réforme a porté ses fruits au-delà des prévisions dans la mesure où, même quand ils peuvent prendre leur retraite, les salariés de l’entreprise préfèrent dorénavant rester en activité dans la limite des plafonds d’âge fixés par la loi¹⁰³.

Tableau 3 : Flux de départs de 2011 à 2025

Départs à venir :
2011 – 2015 : 38 000 dont 32 000 retraités
2016 – 2020 : ~28 000
2021 – 2025 : ~16 000

Source : document SNCF.

Le nombre de cessations de fonction au cadre permanent est de 6 505 en 2010, tandis que le nombre de recrutements n’est que de 2 845 (dont 491 contractuels en CDI)¹⁰⁴. Le départ des classes d’âge nombreuses dans les prochaines années offre des marges de manœuvre et constitue un contexte démographique favorable en termes de gestion des ressources humaines.

102 SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion, Cour des comptes, rapport public annuel 2010, p. 329.
103 D’autant que les primes qui peuvent représenter une part importante du salaire ne sont pas prises en compte dans l’assiette de calcul de la pension de retraite.
104 Panorama social groupe, chiffres 2010.

5. Un recours limité aux agents contractuels

À côté de ces agents statutaires, la SNCF dispose d'un certain nombre d'agents hors statut¹⁰⁵ : 7 000 contractuels, qui constituent aujourd'hui 50 % du recrutement des cadres et 20 % dans les autres catégories.

Les cas de recours

Au 31 décembre 2010, le nombre de contractuels employés par la SNCF était de 7 800 agents. La SNCF emploie des agents en contrat à durée indéterminée (CDI) dont le recrutement est juridiquement encadré, notamment en fonction de l'âge (plus de 30 ans) et de la qualification (essentiellement des sédentaires, des agents de maîtrise et des cadres). C'est ainsi que l'entreprise est contrainte de recruter aujourd'hui au statut les agents dès lors qu'ils ont moins de 30 ans et, à l'inverse, de recruter « hors statut » par la voie contractuelle au-delà de ce seuil d'âge. Il en va de même pour les emplois non répertoriés dans le dictionnaire des filières qui peuvent être pourvus par un recours aux contractuels.

Par ailleurs, le nombre d'embauches en CDD s'élevait à 15 145 en 2010 tandis que le nombre de fins de CDD était du même ordre de grandeur, soit 14 524. Il s'agit d'emplois saisonniers et temporaires.

Le régime de travail applicable

Ils sont eux aussi soumis à la loi de 1940 et au RH0077 en ce qui concerne la durée et l'organisation du travail. Pour le reste, ils sont actuellement régis par le RH0254, ensemble de règles unilatérales - qui n'ont pas le caractère d'accord d'entreprise - et dont un des fils directeurs est de traiter la problématique d'égalité de traitement entre agents statutaires et contractuels.

S'agissant des accords de branche, ils s'appliquent légalement aux salariés contractuels de la SNCF, sauf l'accord de branche sur la durée et l'aménagement du temps de travail, domaine pour lequel tous les salariés de la SNCF (statutaires et contractuels) sont, en vertu de la loi du 3 octobre 1940, soumis non pas au Code du travail, mais à un décret spécifique (RH0077).

6. Les effectifs concernés par l'activité des TER

Selon un rapport de la Cour des comptes (2009), les données fournies par l'entreprise sur la base du budget 2008 montrent que les TER justifient l'emploi de près de 30 000 équivalents temps plein¹⁰⁶ sur un effectif total de l'ordre de 160 000¹⁰⁷.

On relèvera néanmoins que seuls 17 % environ des 30 000 ETP constituent des effectifs entièrement dédiés à l'activité TER. C'est une spécificité de l'organisation du travail à la SNCF : les agents ne sont pas exclusivement affectés aux TER mais sont, dans une large mesure, polyvalents, ne serait-ce que pour des raisons de productivité. D'où la difficulté de définir les critères d'identification des personnels susceptibles d'être repris en cas de changement d'opérateurs.

¹⁰⁵ Sans compter les agents mis à disposition au sein du groupe SNCF et qui sont soumis à des textes spécifiques (RH 0337).

¹⁰⁶ Ces personnels relèvent principalement de la branche « Proximités » qui comprend l'activité de transports de voyageurs urbains (bus, tram, métro) ou régionaux (TER, RER, Interticités).

¹⁰⁷ Le poids du transport régional de voyageurs est six fois plus important en Allemagne.

Si la France se retrouvait dans la situation de l'Allemagne en 2006 après dix ans d'ouverture de la concurrence, la SNCF perdrait 15 % de parts de marché au profit d'autres opérateurs ferroviaires. Par hypothèse, l'ordre de grandeur des transferts ou de reclassement de personnel à traiter en dix ans pourrait donc être de 15 % de l'effectif TER, soit environ 4 270 agents en équivalent temps plein¹⁰⁸.

II - Un cadre social confronté à la perspective d'une ouverture à la concurrence

Selon les travaux du « Comité des parties prenantes »¹⁰⁹ présidé par le sénateur Grignon, deux conditions seraient à remplir pour l'émergence d'un marché ouvert et « fluide » de l'exploitation des lignes, auquel les autorités organisatrices de transport puissent réellement faire appel : une convergence de la réglementation du travail des personnels de la SNCF et des autres entreprises, et le traitement de la question posée par le devenir des salariés concernés par la perte d'un contrat.

A - La dimension sociale de la libéralisation des transports en Europe

Si la libéralisation des transports avance en Europe, la dimension sociale de cette libéralisation n'a jamais été mise à l'agenda européen, accréditant l'idée d'une Europe sociale en panne.

1. Une dimension sociale largement occultée au niveau européen

Alors même que tous les cheminots d'Europe partagent des histoires et des statuts proches, force est de constater que « *la question sociale, dont tout le monde sait qu'elle n'est pas étrangère aux résistances à l'Europe du rail, n'a jamais été ouverte ni mise à l'agenda* »¹¹⁰.

Or, en application de l'article 9 du traité de Lisbonne et de la Charte des droits sociaux fondamentaux, la Commission européenne devrait promouvoir une politique sociale pour les transports. Dans un avis récent de 2011, le Comité économique et social européen estime que « *si de nouvelles étapes doivent être franchies en vue de la libéralisation, elles ne devraient être proposées qu'à l'issue d'une analyse approfondie des conséquences sociales qu'ont eues les étapes de libéralisation précédentes* »¹¹¹.

Il ajoute qu'il convient « *de procéder à une évaluation significative de l'impact social et avec une garantie intrinsèque que la concurrence ne sera pas basée sur une main-d'œuvre moins chère, mais sur la qualité des services* ».

108 Source : *Le transfert aux régions du TER : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, Cour des comptes, rapport public thématique, p. 77, 2009.

109 Comité rassemblant tous les acteurs du transport régional de voyageurs.

110 *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*, M. Gilles Savary, 2011.

111 *Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports*, avis du Comité économique et social européen, juin 2011.

2. La nécessité d'un socle commun

Lors de la table ronde organisée au CESE, plusieurs organisations syndicales ont souligné le déséquilibre entre la construction à marche forcée du marché unique et les retards accumulés dans l'élaboration de l'Europe sociale. Cela se traduirait « *pour les cheminots SNCF par une pression constante visant à remettre en cause les acquis sociaux, et pour les salariés des nouveaux entrants ferroviaires, par des conditions de travail difficiles et une convention collective à minima souvent non appliquée* »¹¹². De même, certains syndicats de cheminots appellent l'Europe et ses dirigeants « *à construire un socle commun de haut niveau ayant comme ambitions l'amélioration des conditions sociales des salariés, le développement du ferroviaire dans le cadre de l'intérêt général et comme priorité la sécurité des cheminots et des circulations* »¹¹³.

Car la dimension européenne ne saurait se résumer à la libéralisation du marché ferroviaire. Comme le préconise à juste titre l'Association des Régions de France (ARF), il conviendrait « *d'approfondir, en matière de droit social, la possibilité de tendre vers une sorte d'accord de branche pour le ferroviaire* »¹¹⁴.

Enfin, un règlement européen de 2007 précise que lorsque la conclusion d'un contrat de service public peut entraîner un changement d'opérateur de service public, les autorités compétentes devraient avoir la possibilité de demander à l'opérateur de service public choisi d'appliquer les dispositions de la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements. Ladite directive « *n'interdit pas aux États membres de maintenir les droits des travailleurs en cas de transfert autre que ceux couverts par la directive 2001/23/CE, et de tenir compte, le cas échéant, des normes sociales établies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales, les conventions collectives ou autres accords conclus entre partenaires sociaux* »¹¹⁵.

B - Plusieurs scénarios d'évolution du cadre social

De nombreux travaux ont déjà été conduits en amont de l'avis du CESE. Certains de ces travaux ont mis l'accent sur les conditions sociales de l'ouverture à la concurrence et ont esquissé différents scénarios d'évolution du cadre social.

1. Des réflexions et des concertations menées depuis deux ans

Le rapport du sénateur Grignon (mai 2011)

Sur la base d'une large concertation, le sénateur Francis Grignon a élaboré un rapport sur les conditions de la concurrence pour les TER, rapport remis au gouvernement en mai 2011. Un « comité des parties prenantes » a été constitué en 2009 rassemblant tous les acteurs du transport régional de voyageurs (État, régions, RFF, SNCF, autres entreprises ferroviaires, usagers).

112 Contribution écrite de l'UNSA à la suite de la table ronde du 28 mars 2012.

113 Contribution écrite de la CGT cheminots.

114 *Manifeste des Régions sur le transport de voyageurs*, Association des Régions de France, 2011.

115 Règlement 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, point 16.

Sur les modalités sociales, le rapport propose d'inscrire dans le Code des transports la base législative du droit spécifique de la durée et de l'organisation du travail dans le transport ferroviaire et d'inciter les partenaires sociaux de la branche du transport ferroviaire de voyageurs à négocier un accord collectif national sur la durée du travail, applicable au personnel de toutes les entreprises de la branche, y compris la SNCF.

De plus, le rapport propose le transfert des personnels avec maintien de l'essentiel de leurs droits statutaires et la négociation d'un accord collectif sur la durée du travail. Il suggère d'inscrire dans la loi le principe du transfert des contrats de travail des salariés à l'occasion de la reprise d'un service de transport ferroviaire de voyageurs par un nouvel opérateur.

Le colloque organisé par la SNCF au CESE (juin 2011)

Le 16 juin 2011 la SNCF organisait une conférence sur le thème « *transport ferroviaire régional de voyageurs : concurrence et conditions d'emploi* ». Lors de son discours de clôture, Guillaume Pépy, président du groupe SNCF, a rappelé notamment que la concurrence du transport ferroviaire régional ne pouvait se faire contre les intérêts essentiels de ceux qui, tous les jours, remplissent cette mission de service public. Cela ne signifie en rien « *se réfugier derrière un immobilisme social porteur de risques considérables pour les salariés eux-mêmes. Je suis au contraire convaincu qu'il y a une possible négociation collective à la française pour définir un socle social commun dans la branche et pour assurer ainsi le nouveau développement du TER.* »

Le rapport de la mission Abraham pour le CAS (2011)

Le rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS)¹¹⁶, préparé par un groupe de travail qui a réuni et auditionné pendant plusieurs mois des experts du chemin de fer et de la concurrence (universitaires, économistes, représentants syndicaux, responsables d'entreprises ferroviaires, autorités organisatrices) vise à apporter des éléments de réponse aux questions posées par la perspective d'une ouverture complète à la concurrence du transport ferroviaire annoncée par la Commission européenne pour les années à venir.

Sur les aspects sociaux, le rapport du CAS renvoie pour l'essentiel aux conclusions du rapport Grignon. Toutefois, il met en évidence le fait que le potentiel de gains de la concurrence sera d'autant plus grand que l'écart de coût entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique dans sa situation actuelle sera élevé : les règles qui s'appliqueront aux nouveaux entrants et à la SNCF en concurrence, notamment en matière d'organisation du travail, de rémunération et de transfert de personnels, conditionneront fortement la réalisation des baisses de coûts attendues de l'ouverture à la concurrence, à la fois chez les nouveaux opérateurs et à la SNCF.

La transposition à l'ensemble des acteurs des règles d'organisation du travail actuellement en vigueur au sein de la SNCF limiterait ainsi fortement les bénéfices de la concurrence pour le système ferroviaire. Il appartiendra à l'État, à la lumière des conclusions du rapport Grignon, de définir ces règles et aux autorités organisatrices de ces services ferroviaires de choisir les modalités de restitution de ces bénéfices aux usagers (via une augmentation de l'offre par exemple) ou aux contribuables (via une réduction des financements publics).

¹¹⁶ Rapport et documents n° 41, rapport de la mission présidée par M. Claude Abraham, Centre d'analyse stratégique, 2011.

Les Assises du Ferroviaire (2011)

Lancées en septembre 2011, les Assises du ferroviaire ont permis un débat national sur l'avenir du modèle ferroviaire français. De septembre à décembre 2011, les Assises du ferroviaire ont réuni l'ensemble des acteurs du secteur (industriels, syndicats, voyageurs, élus, entreprises) ainsi que des personnalités qualifiées pour examiner les forces et les faiblesses du système actuel et formuler des propositions concrètes à mettre en œuvre. L'assemblée plénière finale a été l'occasion pour les présidents de chacune des quatre commissions de présenter l'ensemble de leurs recommandations. La commission n° 1 « Le ferroviaire français au cœur de l'Europe », présidée par Gilles Savary, a plus particulièrement mis l'accent sur la dimension sociale de l'ouverture à la concurrence.

La mission Dutheillet de Lamothe

Les ministres en charge du transport ont ainsi confié, à la fin de l'été 2011, à M. Dutheillet de Lamothe, président de la section sociale du Conseil d'Etat, une mission à l'issue de laquelle il proposera les mesures d'ordre législatif et réglementaire susceptibles de fonder ce nouveau « cadre social harmonisé ». Cette mission a démarré début octobre 2011 et devrait formuler ses propositions à l'été 2012. Lors de son audition devant la section du travail et de l'emploi, M. Dutheillet de Lamothe a présenté les grandes lignes du rapport en préparation (voir partie développée *infra*).

2. Les différents scénarios d'évolution du cadre social

Il s'agit ici d'explorer les principales évolutions possibles du cadre social des cheminots dans un environnement concurrentiel. Schématiquement, quatre grands scénarios peuvent être esquissés selon leur impact - du plus faible au plus élevé - sur le modèle social en vigueur à la SNCF.

Tableau 4 : Les scénarios d'évolution du cadre social à la SNCF

	Scénarios	Description	Champ d'application-convention
1	« Statu quo » social	Les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne sont pas modifiés	Le personnel de la SNCF reste exclu du champ de la convention collective de branche
2	Adaptation du cadre social	Les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne sont pas modifiés pour les personnels en place uniquement	Seuls les nouveaux entrants à la SNCF (contractuels) seraient régis par une nouvelle convention de branche avec possibilité d'un recrutement « hors statut »
3	Harmonisation du cadre social	Les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF sont modifiés pour les personnels en place (RH 0077). Mais statut inchangé (RH001)	Le personnel de la SNCF est inclus dans le champ d'application de la convention collective de branche pour ce qui concerne la durée du travail
4	Unification du cadre social	Combinaison des scénarios 2 et 3	Combinaison des scénarios 2 et 3

Source : document CESE.

Le scénario n° 1 : statu quo social

C'est l'hypothèse d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence sans qu'aucune disposition législative particulière ne vienne modifier le droit en vigueur. Dans ce cas de figure, les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne sont pas modifiés.

Ce scénario concentre un certain nombre de critiques tant dans le rapport du sénateur Grignon que dans celui de la commission n° 1 des Assises du ferroviaire qui souligne que dans cette hypothèse « *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.* »

Le scénario n° 2 : adaptation du cadre social

Dans ce scénario que l'on pourrait qualifier d'adaptation du cadre social, le personnel contractuel de la SNCF serait alors inclus dans le champ d'application de la convention collective de branche. En pratique, il impliquerait que l'EPIC SNCF puisse, par la voie contractuelle et dans certaines limites¹¹⁷, recruter « hors statut » aux conditions de la future convention collective de branche que pourraient alors compléter les accords d'entreprise.

¹¹⁷ Par exemple pendant une période de temps limitée et sans que ce mode de recrutement devienne exclusif.

Ce scénario maintient toutes les garanties statutaires (RH 001) ainsi que le régime de travail (RH 0077) pour les personnels en place qui ont été recrutés aux conditions du statut, à la différence des personnels nouvellement recrutés qui seraient quant à eux régis par la convention collective de branche.

Le scénario n° 3 : harmonisation du cadre social

Selon le rapport du sénateur Grignon, un consensus existerait aujourd'hui pour ne pas reproduire pour le transport ferroviaire de voyageurs ce qui s'est passé dans le fret. D'où l'idée de mettre en place un « cadre social harmonisé » qui impliquerait de mettre fin à la dualité de fondements législatifs s'appliquant à l'EPIC SNCF et aux autres entreprises de la branche.

Dans cette hypothèse, le personnel de la SNCF - statutaire et contractuel - serait inclus dans le champ d'application de la convention collective de branche s'agissant de la durée du travail. En effet, l'harmonisation du cadre social dans l'ensemble des activités ferroviaires porterait sur la durée et l'organisation du travail. Les modalités de cette harmonisation ont fait l'objet de longs développements dans les rapports d'experts (voir ci-dessous).

Le scénario n° 4 : unification du cadre social

Dans cette hypothèse, qui combine en fait les deux scénarios précédents, le personnel de la SNCF - statutaire et contractuel - serait également inclus dans le champ d'application de la convention collective de branche. Outre l'unification de la durée du travail, ce scénario ouvrirait aussi la possibilité pour la SNCF de recruter « hors statut » aux conditions de la future convention collective de branche¹¹⁸.

À moyen et long terme, ce scénario tend vers une unification du cadre social dans la branche du ferroviaire dès lors que la source de recrutement aux conditions du statut viendrait à se tarir et que, dans le même temps, le recrutement par la voie contractuelle deviendrait le mode de recrutement privilégié, voire exclusif.

C - L'harmonisation du cadre social : enjeux et modalités

L'idée d'un cadre social harmonisé a fait l'objet d'approfondissements dans les rapports et travaux de réflexion menés jusqu'à présent. Il convient ici de les présenter rapidement afin d'en mesurer toutes les implications aux plans juridique et social.

1. Les enjeux économiques et sociaux

Plusieurs raisons sont régulièrement avancées pour justifier la mise en place d'un cadre social commun à tous les opérateurs de la branche du ferroviaire avant toute ouverture à la concurrence.

¹¹⁸ Ce scénario s'apparente au scénario n° 2 du rapport de la commission Savary.

Une raison économique : une distorsion de concurrence

Compte tenu de l'écart existant entre le droit spécifique applicable à la SNCF et notamment les avantages dont bénéficient ses agents du fait de leurs missions de service public et de leur statut qui en découle, et en l'absence de régime applicable aux salariés de droit privé de la branche du transport ferroviaire, l'ouverture à la concurrence se ferait avec un avantage compétitif pour les concurrents de la SNCF tandis que celle-ci devrait faire face, en cas de perte du contrat, à la gestion de sureffectifs.

Malgré ses efforts en matière de productivité, la SNCF resterait cependant tributaire d'une réglementation dérogatoire au droit commun entraînant des surcoûts (cotisations retraite supérieures de 12,69 % à celles de ses concurrents, norme de la durée du travail, grille salariale et GVT...), surcoûts que certains jugent difficilement supportables dans un environnement concurrentiel.

Selon Guillaume Pépy, Président de la SNCF, *« une introduction progressive et maîtrisée de la concurrence peut être pour le secteur ferroviaire une sorte d'aiguillon pour stimuler la compétitivité globale du rail, globale car nous sommes face à la route et à l'aérien ; globale signifie aussi que nous ne parlons pas seulement d'une compétitivité économique et financière, mais aussi opérationnelle, sociale et humaine »*¹¹⁹.

Une raison sociale : un risque de dumping social et environnemental

Dans un contexte concurrentiel, les différentiels de coûts salariaux favorisent une forme de dumping social. 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 juridiques¹²⁰.

Or, le choix des autorités organisatrices doit d'abord résulter, comme dans les transports urbains par exemple, non pas du moins-disant social, mais de leur inventivité commerciale, de leur performance opérationnelle et économique et du management qu'elles mettent en œuvre de leurs équipes.

D'autant que *« si la concurrence est celle des statuts sociaux, c'est-à-dire que la compétitivité se mesure uniquement au fait de savoir qui traite mieux ou moins bien ses salariés, alors je suis convaincu que cette concurrence échouera. Elle ne dynamisera pas un secteur qui a besoin d'être dynamisé »*¹²¹.

En complément de la démarche tendant à la création d'un cadre social harmonisé, l'introduction de clauses sociales - permettant le maintien de garanties individuelles et collectives - dans les marchés publics ou délégations de service public pourrait aussi constituer un autre moyen pour lutter contre le dumping social et environnemental.

Un raison liée à la sécurité ferroviaire

Élément 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. La sécurité ferroviaire est intimement liée aux conditions de travail des personnels et à l'organisation du travail. La réglementation relative au travail de nuit, à l'amplitude de travail ou des durées du travail, par exemple, présente des liens étroits avec la sécurité ferroviaire.

119 Audition de M. Guillaume Pépy, président de la SNCF, le 18 janvier 2012 devant la section du travail et de l'emploi et celle de l'aménagement durable des territoires.

120 Même si l'activité ferroviaire est une activité à forte intensité « capitalistique », la masse salariale rapportée au chiffre d'affaires est d'environ 44 %.

121 Audition de M. Guillaume Pépy, précitée.

Au-delà du régime de travail, l'impératif de sécurité ferroviaire dans un environnement concurrentiel devrait logiquement conduire à confier « *un rôle d'assemblage opérationnel pour la SNCF pour que le système fonctionne correctement* »¹²². La SNCF deviendrait une « entreprise pivot » afin qu'elle prenne en charge une sorte de service universel - notamment la sécurité ferroviaire et la gestion de crise - c'est-à-dire les fonctions qui font en sorte que le système ferroviaire qui est très complexe, très contraint, fonctionne au bénéfice de tous.

2. Une harmonisation *a minima* limitée à la durée du travail

Comme cela a été exposé précédemment, il existe un écart entre le régime de droit social applicable aux agents et salariés de la SNCF et celui applicable aux salariés des autres entreprises de la branche, écart imputable au régime spécial de retraite des agents de la SNCF, à certaines garanties statutaires mais aussi à la réglementation relative à la durée du travail.

Selon le rapport du sénateur Grignon, l'existence de cet écart conduit à se poser prioritairement la question de l'harmonisation des règles relatives à la durée du travail dans la branche ferroviaire, sans remettre en cause les autres garanties statutaires¹²³. Les auditions conduites dans le cadre de la préparation de cet avis ont montré à quel point les normes de droit fixant la durée et l'organisation du travail étaient déterminantes pour l'équilibre économique d'un opérateur ferroviaire. Les entreprises ayant vocation à être candidates pour la reprise d'un service régional de transport de voyageurs tireraient une part importante de leur avantage compétitif sur la SNCF du fait de ne pas devoir appliquer les normes applicables à celle-ci en matière de durée du travail.

Pour autant, l'harmonisation du cadre social pourrait aussi être utilement élargie à la question de la formation professionnelle des conducteurs, étant entendu qu'elle contribue au niveau de sécurité général des circulations sur le réseau ferré. Sur ce point, le sénateur Grignon invite les partenaires sociaux de la branche du transport « *à étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créé un organisme de formation professionnelle commun à toutes les entreprises de la branche. Cet organisme devrait avoir pour objectif l'acquisition d'une culture de la sécurité ferroviaire commune à tous les salariés de la branche, quel que soit leur employeur* »¹²⁴.

3. Une nouvelle architecture juridique à « trois étages »

Ce cadre social harmonisé comporterait trois étages selon l'approche présentée lors de son audition par Olivier Dutheillet de Lamothe :

- un étage législatif, avec quelques dispositions peu importantes en volume, mais essentielles techniquement et politiquement ;
- un étage réglementaire sur le temps de travail, dans les limites strictes de ce qu'impose la sécurité ferroviaire ;
- un étage conventionnel : un accord de branche et un accord d'entreprise au sein de la SNCF.

122 Audition de M. Guillaume Pépy, précitée.

123 C'est également le point de vue défendu dans le rapport de la commission n° 1 des Assises du ferroviaire.

124 Source : rapport précité de M. Francis Grignon, sénateur.

Concernant le temps de travail et l'organisation du travail, l'adoption d'un « décret-socle » relatif au temps de travail et unique pour toute la branche ferroviaire impose, au préalable, l'abrogation de l'article 1^{er} de la « loi du 3 octobre 1940 » qui prévoit un régime de travail spécifique pour la SNCF. Deviendrait alors applicable l'article L. 1311-2 du Code des transports, qui fixe des règles dérogatoires au Code du travail pour le secteur des transports, compte tenu de l'exigence de sécurité particulière liée aux circulations.

Ce décret serait applicable au fret comme au transport de voyageurs. Il distinguerait les règles relatives au personnel roulant de celles applicables au personnel sédentaire, comme c'est actuellement le cas dans le décret du 29 décembre 1999.

Il édicterait les dispositions essentielles pour la sécurité des circulations, des agents et des voyageurs : durée maximale de la journée de travail ; durée maximale hebdomadaire de travail ; amplitude de la journée de travail ; durée des repos journaliers à résidence et hors résidence ; durée des repos périodiques ; encadrement du travail de nuit ; sanctions prévues en cas de méconnaissance de ces règles, etc.

Il resterait toutefois à déterminer les rubriques ayant vocation à figurer dans le « décret-socle » commun à l'ensemble du secteur. Les organisations syndicales seraient même favorables à ce que le texte réglementaire fixe aussi le niveau des curseurs, comme par exemple la durée des repos. Comme c'est le cas pour ce type de décret, il appartiendrait au ministère de faire une proposition, qui fera l'objet d'une concertation approfondie avec les organisations professionnelles et syndicales, puis de la publication d'un projet au Journal officiel, et enfin d'un arbitrage par le ministre, selon la concertation prévue par le Code du travail et le Code des transports.

Enfin, un accord de branche viendrait compléter ce décret pour tout ce qui est relatif à l'organisation du travail. En effet, si le Code du travail doit fixer des règles essentielles concernant la durée du travail, qui sont des règles de sécurité -sécurité des salariés, sécurité de la circulation dans le cadre des transports -, en revanche l'organisation du travail relève de l'entreprise et d'accords de branche et d'entreprise.

4. La nécessité d'un socle protecteur en amont de la négociation

Dans le domaine du ferroviaire, l'Etat doit impérativement fixer des normes « fondamentales » communes en amont de la négociation paritaire de branche.

C'est un principe général¹²⁵ pour les secteurs des transports. Les particularités industrielles (dispersion géographique et temporelle des salariés, problématique de sécurité) justifient que dans le futur « droit commun » du régime de travail dans le transport ferroviaire de voyageurs, la norme législative et/ou réglementaire ait une place plus grande que dans d'autres secteurs d'activités.

De plus, la fixation par l'Etat de normes en amont des négociations de branche et d'entreprises est plus acceptable par les organisations syndicales de la SNCF, très attachées au « cadrage » par l'Etat, garant pour elles des équilibres.

125 Article L. 1311-2 du Code des transports : « La durée du travail des salariés et la durée de conduite des conducteurs sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Elles tiennent compte du progrès des conditions techniques, économiques et sociales et des sujétions particulières liées à l'irrégularité des cycles de travail, aux contraintes de lieux et d'horaires et aux responsabilités encourues à l'égard des personnes transportées et des tiers. (...) ».

S'agissant du secteur du transport ferroviaire, dont la possible pluralité d'entreprises a un caractère nouveau, la négociation « classique » de branche peut être considérée comme n'ayant pas encore acquis toute sa maturité, compte tenu des disproportions au sein même de chacune des deux parties à la négociation paritaire, du fait que la SNCF (côté patronal et côté syndical) représente une énorme majorité de l'activité et des salariés... De plus, dans une période transitoire « d'entre deux » de la représentativité syndicale au niveau de la branche, jusqu'au moins en 2013, une seule signature d'une organisation, même très minoritaire, et l'absence d'opposition de la majorité des organisations syndicales suffisent à un accord.

5. Le champ d'application d'un futur accord de branche

L'idée de compléter le « décret-socle » par un accord de branche dans le ferroviaire implique d'en préciser le champ d'application.

D'abord, la convention collective devrait être applicable aux agents de la SNCF sous statut : l'article L. 2233-1 du Code du travail devrait, ainsi, être modifié pour permettre à un accord de branche de « compléter » le statut, comme c'est déjà le cas pour les accords d'entreprise. En effet, en vertu du Code du travail actuellement, un accord d'entreprise peut toujours compléter le statut dans les entreprises à statut.

Ensuite, le périmètre de la branche du ferroviaire et le champ d'application de la convention devraient être clarifiés : ce périmètre devrait inclure l'ensemble des activités nécessaires à l'exploitation et à l'entretien du réseau ferré - le transport de voyageurs, de fret, la maintenance de l'infrastructure et la gestion des circulations. Il s'agit d'un sujet très sensible pour les organisations syndicales.

Enfin, selon le rapport de la commission Savary (2011), il conviendrait que la future convention collective dispose de stipulations la rendant applicable aux nouveaux entrants - pour ce qui concerne la part de leurs activités dans le domaine ferroviaire¹²⁶ - dont l'activité principale n'est pas le transport ferroviaire. C'est aussi un moyen d'éviter le risque de dumping social. 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 sous celle de leur activité principale.

6. Les acteurs de la négociation

La SNCF devrait réinvestir l'UTP afin de peser de tout son poids au sein de l'organisation patronale qui aura la charge de conduire la négociation. Comme elle représente environ 150 000 salariés, c'est-à-dire 90 % des effectifs de la branche, si l'on veut qu'une convention collective soit applicable à la SNCF, cela suppose qu'elle puisse jouer, au sein de l'UTP, un rôle à la mesure de son poids économique et social dans le secteur. Sans doute faudra-t-il adapter les statuts de l'UTP en conséquence. *« Par exemple, actuellement, dans la commission du transport ferroviaire de l'UTP, la SNCF a une voix et toutes les autres entreprises en ont une également. Cela pose un problème pour déterminer un mandat de négociation, alors que la SNCF emploie 150 000 salariés. »*¹²⁷

¹²⁶ Souvent, ces activités sont isolées dans une structure juridique distincte.

¹²⁷ Audition de M. Olivier Dutheillet de Lamothe, précitée.

Techniquement, deux options sont envisageables. La première consisterait en la négociation d'un nouveau chapitre spécifique au transport de voyageurs dans la convention collective actuelle qui couvre le fret. C'est le schéma qui est privilégié actuellement par l'UTP. En réalité, elle a négocié une convention collective qui a une vocation assez générale, et elle a laissé en blanc un chapitre pour le transport des voyageurs.

La seconde serait de procéder à la renégociation de l'ensemble de la convention collective (fret et transport de voyageurs), solution qui aurait la préférence des organisations syndicales. Cette dernière sera probablement rendue nécessaire par l'intervention du « décret-socle » qui imposerait de renégocier, *a minima*, les stipulations de la convention actuelle qui y seraient contraires. Un travail de mise à jour sera donc nécessaire.

7. Une harmonisation sociale par le haut ou par le bas ?

Dans cette négociation sociale, il est vraisemblable que les partenaires sociaux de la SNCF prendront comme référence le RH0077 tandis que les opérateurs privés s'appuieront sur le « socle commun » à toutes les entreprises (norme réglementaire).

Selon la SNCF, « *Il s'agit que cet écart, qui sera réel, n'ait cependant pas une importance telle qu'il contribue à rendre socialement inaccessible toute réponse à la question du devenir des salariés de la SNCF concernés par la perte par celle-ci d'un contrat de service public (TER ou TET) ou qu'il fasse que, dans des appels d'offres, le choix des autorités organisatrices résulte plus du régime de travail des entreprises que des autres caractéristiques de leurs offres.* »¹²⁸.

Lors de son audition, Olivier Dutheillet de Lamotte a tenu à souligner que les cheminots doivent se retrouver « *culturellement dans le nouveau cadre social harmonisé : l'ensemble formé par le décret sur la durée du travail et la convention collective de la branche du ferroviaire, complétés par un accord au niveau de l'entreprise, devraient leur garantir un niveau de garanties proche de celui résultant actuellement du statut et du RH0077.* »

À titre d'exemple, en Allemagne, deux accords, signés concomitamment le 14 février 2011 à Berlin entre le principal syndicat ferroviaire EVG et le groupe *Deutsche Bahn* et entre EVG et les six plus grands opérateurs ferroviaires régionaux privés de transport de voyageurs, prévoient des standards minimums pour les salaires et les conditions de travail et limitent la différence dans ces domaines à quelques 6,5 % entre DB et ses concurrents¹²⁹.

D - Le devenir des contrats de travail en cas de changement d'opérateur

La mise en concurrence pose la question du transfert des personnels entre entreprises ferroviaires en cas de changement de titulaire du contrat de service public (transfert systématique ou non, droit de retour dans l'opérateur public ou non, prise en compte des départs en retraite, etc.) et des règles sociales applicables (statut, conditions de travail, etc.).

¹²⁸ Réponse questionnaire n° 1 adressé à la SNCF.

¹²⁹ Audition le 14 mars 2012 de M. Joachim Fried, administrateur de l'Association française du rail (AFRA), directeur des affaires politiques, des affaires économiques et de la régulation de la Deutsche Bahn.

1. Le principe de la reprise des personnels

L'obligation de reprise de personnels à la suite d'un transfert d'activité constitue un principe important du droit européen, objet de la directive 2001/23/CE relative au « maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises... ». Ce principe est repris dans plusieurs législations nationales. Ainsi, en France, l'article L. 1224-1 du Code du travail s'applique, notamment, dans le secteur des transports urbains où la reprise de l'exploitation d'un réseau s'accompagne de celle des personnels.

Dans le cas de la reprise de personnel de la SNCF par un autre opérateur, des dispositions législatives et réglementaires spécifiques sont nécessaires à une sécurité juridique et sociale. Car les conditions posées par la directive 2001/23/CE et de l'article 1224-1 du Code du travail (anciennement L. 122-12), qui, dans le cas d'un transfert d'activité, prévoit la reprise de plein droit des contrats de travail par le nouvel employeur, ne semblent pas réunies pour s'appliquer au transfert automatique des contrats de travail du personnel SNCF au nouvel entrant. En effet, pour des raisons historiques et d'optimisation de la production, une activité TER ne représente pas à la SNCF une « entité économique maintenant son identité », au sens de la directive 2001/23/CE.

Certes, le règlement précité CE 1370/2007 dit OSP, car relatif aux obligations de service public dans le transport, évoque et autorise la reprise de personnel, y compris avec le respect de « certaines normes sociales », quand les conditions d'application de la directive 2001/23/CE ne sont pas réunies. Mais il est indispensable, comme évoqué précédemment, de conforter par la loi le caractère obligatoire de la reprise de personnel, pour les autorités organisatrices, les entreprises « cédantes » et les entreprises « prenantes ».

2. La définition des critères de désignation des agents à reprendre

Au préalable, il convient de rappeler que les personnels de la SNCF chargés du transport des voyageurs ne sont pas « affectés » à un service particulier. Cela rend encore plus délicate la question de la reprise des personnels en cas de changement d'opérateur.

D'où la nécessité, mais surtout la difficulté, de bien identifier les salariés qui seraient concernés par un transfert sur la base de critères objectifs (ancienneté dans l'entreprise, âge, temps consacré à l'activité TER, etc.). Si le principe du transfert des personnels devrait relever de la loi, les critères de désignation des agents à reprendre par le nouvel opérateur pourraient être fixés par la convention collective comme c'est le cas, par exemple, dans le secteur du nettoyage¹³⁰.

Selon le rapport du sénateur Grignon, ces critères pourraient être : la part de l'activité consacrée dans son emploi par l'agent ou le salarié au service concerné ; le volontariat en vue du transfert de son contrat de travail de l'agent ou du salarié. Les autres critères de l'article 10 de la loi portant réforme portuaire pourraient être repris : ancienneté dans l'entreprise, qualification professionnelle, qualités professionnelles appréciées par catégories professionnelles, perspectives professionnelles.

¹³⁰ Même si la comparaison avec le secteur du nettoyage a ses limites car dans le transport voyageurs les personnes exercent des missions diversifiées qui mettent en jeu des « pluri-compétences ».

Une fois fixés les critères de désignation, ceux-ci pourraient, le cas échéant, être mis en œuvre par l'autorité organisatrice qui désignerait, lors de la mise en compétition de l'attribution du contrat, les agents concernés, à l'instar du transport urbain¹³¹. Dans le transport public urbain en France, l'autorité organisatrice est tenue d'informer l'ensemble des opérateurs candidats, au moment de la publication de l'appel d'offres, du nombre de personnes à reprendre et de la masse salariale en jeu.

Dans cette hypothèse, le législateur pourrait décider que l'autorité organisatrice régionale doit inclure, dans son cahier des charges de consultation pour l'attribution des services, le nombre et la qualification des agents à reprendre.

Tableau 5 : Le processus de désignation des agents en cas de transfert

1	Avant la consultation préalable à la désignation du futur opérateur, l'autorité organisatrice demanderait à l'opérateur sortant la liste des agents que celui-ci considère comme devant être repris par le nouvel opérateur, sur la base des critères définis par la loi ou le règlement.
2	L'autorité organisatrice aurait toute latitude pour contrôler la conformité de cette liste.
3	Afin de garantir l'égalité des candidats opérateurs, les caractéristiques quantitatives et qualitatives de cette liste figureraient dans le dossier de consultation établi par l'autorité organisatrice.

Source : document fourni par la SNCF.

3. Le caractère obligatoire ou non du transfert

Dans le « droit commun » de reprise de personnel, en cas de transfert d'activité ou d'entité économique identifiée, le transfert s'impose à tous, salariés, entreprise cédante, entreprise prenante.

Toutefois, le caractère obligatoire ou non, pour l'agent de la SNCF, du changement d'employeur fait débat¹³². Il est généralement estimé qu'en cas de choix laissé aux salariés désignés, une forte proportion de ces derniers choisirait alors de rester à la SNCF, sauf à transférer l'intégralité des éléments du Statut.

Selon le scénario imaginé par Olivier Dutheillet de Lamothe, il apparaît nécessaire de privilégier un schéma qui combinerait obligation de reprise pour le délégataire et volontariat pour les salariés. Car certains agents de la SNCF peuvent souhaiter rester dans leur région s'ils se trouvent confrontés à une possible mutation¹³³.

131 Hypothèse de travail émise par la DRH de la SNCF.

132 La Deutsche Bahn a choisi de ne faire aucun transfert considérant que l'expérience et la formation des personnels étaient un atout précieux à conserver.

133 Il convient de noter qu'une majorité de cheminots effectue toute leur carrière dans la même région, souvent après une première affectation en Région parisienne en début de carrière.

Selon Guillaume Pépy, président de la SNCF, « *peut-être y a-t-il un point d'équilibre à trouver où le transfert ne serait pas obligatoire, il s'accompagnerait d'un « sac à dos » social, ou bien encore le transfert pourrait être réversible, le salarié aurait le choix. On pourrait racheter les droits* ».

4. Le régime juridique applicable en cas de transfert du personnel

Trois types de solutions sont juridiquement envisageables qui diffèrent notablement sur la nature du lien qui subsiste entre la SNCF et l'agent repris par l'autre entreprise.

Les deux premières solutions qui présentent l'avantage de maintenir tous les éléments du statut en cas de transfert risqueraient cependant, selon Olivier Dutheil de Lamothe, de se heurter « *à une forte opposition des nouveaux opérateurs* ».

Cas n° 1 : la mise à disposition

L'agent SNCF « conserve une fiche de paie SNCF ». La mise à disposition par la SNCF d'agents sous statut est déjà utilisée au profit des filiales au sein du groupe SNCF. Il est analogue au prêt de main d'œuvre non lucratif du secteur privé.

Une norme interne à l'entreprise (RH0337) énumère les droits garantis à l'agent mis à disposition. Celui-ci conserve notamment tous ses droits à avancement de carrière, son régime de prévoyance et de retraite. Il est placé sous l'autorité hiérarchique de l'entreprise d'accueil. En principe, cette mise à disposition est limitée dans le temps. Elle s'inspire largement du dispositif mis en place pour la réforme portuaire¹³⁴.

Cas n° 2 : le détachement

Dans ce cas de figure, l'agent signe un contrat de travail avec le nouvel employeur qui établit sa fiche de paie, tandis que son contrat de travail avec la SNCF est suspendu. Des dispositifs de ce type ont été mis au point pour des détachements vers l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), ou la Société du Grand Paris.

Le personnel SNCF placé en détachement conserverait aussi tous ses droits à avancement de carrière, son régime de prévoyance et de retraite. Selon la direction de la SNCF, ce régime juridique « *pourrait constituer, au moins dans une phase transitoire, le meilleur compromis entre acceptabilité par les salariés, acceptabilité par les nouveaux employeurs et simplicité de mise en œuvre* »¹³⁵.

Cas n° 3 : le transfert de contrat de travail vers le nouvel employeur

Dans le secteur privé, c'est le régime classique de droit commun mis en œuvre en application de l'article L. 1224-1 du Code du travail. C'est la solution préconisée par les différents rapports d'experts considérant que les deux autres régimes de reprise du personnel se heurteraient à l'opposition des nouveaux opérateurs. Dans ce cas de figure, la question de l'étendue des droits sociaux transférés se pose avec une acuité particulière.

5. L'étendue des droits garantis aux agents transférés

Le transfert de contrats de travail de salariés sous statut vers une entreprise sous convention collective – cas sans précédent – pose la question du maintien de certaines garanties attachées au Statut.

¹³⁴ Même si dans la réforme portuaire le vocable utilisé est celui de « détachement ».

¹³⁵ Réponse de la SNCF au questionnaire n° 2.

En effet, le « statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel » n’ayant pas le caractère d’accord collectif, compte tenu de son mode d’élaboration, il ne peut lui être fait application de l’article L. 2261-14 du Code du travail qui prévoit la survie temporaire des accords collectifs mis en cause en cas de transfert d’entreprise.

Ainsi, au-delà des garanties individuelles prévues par le même article L. 2261-14 du Code du travail, la loi et/ou le règlement devront organiser le transfert de tout ou partie des droits et avantages liés au statut.

Pour sa part, le rapport du sénateur Grignon recommande notamment de maintenir les principaux éléments du statut (maintien des droits à l’avancement d’échelon à l’ancienneté, du régime spécial de prévoyance et de sécurité sociale et des droits à pension en application du règlement de retraite spécifique au personnel de la SNCF). Il propose aussi le droit de retour à la SNCF en cas de suppression de l’emploi justifiant le licenciement pour motif économique du salarié transféré (l’opérateur devrait alors verser l’équivalent d’une indemnité de licenciement économique à la SNCF) et le caractère facultatif du transfert.

Selon Olivier Dutheillet de Lamothe, deux grandes options seraient alors envisageables.

Tableau 6 : Les différentes options de reprise du personnel

Option n° 1
Le transfert avec un « sac à dos social », où l’agent de la SNCF transféré deviendrait un salarié de droit privé du nouveau délégataire ; mais trois droits principaux, identifiés par le rapport du sénateur Grignon et repris dans le rapport Savary, lui seraient toutefois garantis : le régime spécial de retraite ; le déroulement de carrière à l’ancienneté ; la garantie de l’emploi sous la forme d’une clause de retour à la SNCF d’une durée limitée dans le temps, susceptible d’être activée en cas de licenciement économique.
Option n° 2
Le transfert avec versement d’un « pécule » : dans cette hypothèse, le salarié transféré renonce définitivement aux droits du statut et devient un salarié du nouveau délégataire ; lui serait, en contrepartie, versé un « pécule » dont le montant correspondrait à la somme actualisée des cotisations « T2 » nécessaires pour bénéficier, à son départ en retraite, d’une pension SNCF ; il aurait alors le choix entre reverser ce pécule à la caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF pour pouvoir bénéficier du régime spécial de retraite à taux plein, ou en faire un autre usage de son choix - par exemple rembourser sa maison ou rembourser un autre emprunt. Ce pécule serait à la charge de l’État.

Source : Contribution écrite de M. Olivier Dutheillet de Lamothe.

E - Le point de vue des organisations syndicales

Les organisations syndicales ont pu exprimer leur point de vue lors d’une table ronde organisée au Conseil et produire également des contributions écrites¹³⁶ en réponse à un questionnaire qui leur avait été préalablement transmis.

136 Quatre contributions écrites : CGT ; UNSA ; Sud-Rail et FO cheminots.

1. L'absence de consensus sur le principe d'une négociation

A la question de savoir s'il existe un consensus sur l'opportunité d'ouvrir une négociation de branche afin de définir un cadre social commun, la principale organisation représentative à la SNCF estime pour sa part qu'il n'y a « *jamais eu un tel accord de principe de notre organisation syndicale. La Fédération CGT des cheminots a toujours dit que nous ne nous engagerions pas dans de telles discussions tant que la question essentielle n'aura pas été posée, à savoir : quelle pertinence y a-t-il d'ouvrir les transports ferroviaires de voyageurs nationaux à la concurrence ?* »¹³⁷. Elle se déclare en revanche favorable à l'engagement d'un débat national sur cette question.

Une autre organisation syndicale indique également « *qu'un service public est plus à même de répondre à cette problématique et n'est pas demandeuse d'une négociation spécifique...* »¹³⁸.

2. Une harmonisation sur la base du statut des cheminots

Toutes les organisations syndicales défendent l'idée d'une harmonisation par le haut et, plus précisément, sur la base du statut des cheminots.

Ainsi, une organisation syndicale souligne que pour empêcher « *les distorsions de concurrence qui ne manqueraient pas d'apparaître, la réglementation du travail historique de référence SNCF devrait être pleinement applicable à l'ensemble du secteur. De même, à l'instar de ce qui a été appliqué dans les Industries électriques et gazières, l'extension de la protection sociale actuelle des cheminots à statut à l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire devrait également être décidée* »¹³⁹.

Selon une autre organisation syndicale « *il est inconcevable qu'un même secteur d'activité soit soumis à deux réglementations différentes. En cela le statut de la SNCF constitue un socle de référence en la matière, l'UNSA est particulièrement attachée à la garantie de l'emploi et aux conditions de travail découlant de ces textes. L'équité sociale est selon l'UNSA une condition intangible pour permettre une concurrence saine et non faussée* »¹⁴⁰.

Il en va de même, par exemple, pour une troisième organisation qui estime que « *le socle social sur lequel il faut s'appuyer est le statut des personnels et la réglementation du travail applicable dans l'entreprise qui assure la sécurité et le développement du trafic ferroviaire depuis plus d'un siècle : la SNCF* »¹⁴¹.

3. Un transfert des personnels fondé sur le volontariat

Pour certaines organisations syndicales, « *il est primordial que les cheminots puissent toujours décider librement d'intégrer ou pas l'entreprise qui gagnerait le contrat de service public* »¹⁴².

D'autres considèrent également que « *la transférabilité obligatoire des droits acquis au fil du temps (qualification hiérarchique, rémunération, ancienneté, etc.) devrait s'appliquer, son coût devant être supporté à 100 % par le nouvel opérateur* »¹⁴³.

137 Contribution écrite de la CGT.

138 Contribution écrite de Sud-Rail.

139 Déclaration du représentant de la CFDT lors de la table ronde du 28 mars 2012.

140 Contribution écrite de l'UNSA.

141 Contribution écrite de Sud-Rail.

142 Contribution écrite de la CGT-FO.

143 Déclaration du représentant de la CFDT lors de la table ronde du 28 mars 2012.

Enfin, une organisation syndicale a formulé une proposition concernant la procédure d'attribution des marchés en cas d'ouverture à la concurrence en indiquant que « *le contrat de délégation de service public devrait comporter une clause de mieux-disant social* »¹⁴⁴.

4. La défense d'une entreprise intégrée

Enfin, certaines organisations syndicales ont défendu l'idée que la SNCF devait rester une entreprise « intégrée » dans son organisation même. Sous cet angle, l'exploitation ferroviaire devrait être considérée comme un ensemble indissociable et « *le fait de découper ainsi le personnel, en le dédiant ainsi, de manière purement comptable, au sein de diverses « activités » n'a pas de sens, au regard du fonctionnement réel d'une entreprise assurant le transport ferroviaire. Au sein d'une entreprise intégrée voulue par beaucoup, qui assurerait transport, exploitation, maintenance, cette question ne doit pas se poser* »¹⁴⁵.

F - Le retour d'expérience - au plan social - sur d'autres réformes

Les exemples des deux réformes (portuaire et fret) menées dans un environnement concurrentiel sont très éclairants.

1. La réforme portuaire

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a organisé les conditions économiques et sociales du transfert de l'activité d'opérateur de terminal portuaire exercée par les ports autonomes, établissements publics à la double nature industrielle et commerciale et administrative vers des entreprises de manutention portuaire, personnes morales de droit privé.

Un dispositif de « détachement » avec un droit de retour

Le transfert des personnels, dénommé « détachement », n'a abouti qu'à la fin du premier semestre 2011, de rudes conflits sociaux ayant accompagné la négociation de la convention collective unifiée, applicable à la fois aux dockers et aux agents transférés¹⁴⁶.

En définitive, seuls 410 agents sur environ 890 transférés, soit 46 %, ont rejoint les dockers au sein des entreprises privées de manutention, dans un schéma à peu près conforme aux objectifs de la réforme. Plus d'un sur deux a été « détaché » dans une filiale du port, une société avec une participation de celui-ci ou encore un groupement d'employeurs, auquel le port a parfois adhéré.

En outre, les agents de maintenance, qui devaient être transférés, ont souvent été affectés dans des structures dépendant directement du port. A l'exception près d'un port, le transfert s'est accompagné, pour chaque agent concerné, d'une prime de « détachement » allant, selon les cas, de 7 000 € à 18 000 €.

144 Déclaration du représentant de la CFTC lors de la table ronde du 28 mars 2012.

145 Contribution écrite de Sud-Rail.

146 Extrait du RPA 2012 de la Cour des comptes.

Parmi les droits garantis aux agents, figure celui d'un « droit de retour » pendant les trois premières années du « détachement » et au-delà, dans le cadre « d'une garantie en cas de licenciement économique ». La loi avait fixé la limite de celle-ci à 7 ans après le « détachement » ; l'accord cadre national l'a portée à 14 ans ; les accords locaux sont allés jusqu'à 25 ans.

Une réforme plutôt coûteuse

En 2010, les ports ont ainsi provisionné plus de 100 M € au titre du coût social de la réforme. La nouvelle convention collective, signée en avril 2011, a institué, en contradiction avec la réforme d'ensemble des retraites, un régime de préretraites pour les métiers jugés pénibles, qui ont été définis de manière extensive. Les projections actuarielles au 1^{er} janvier 2011 estiment les droits totaux des agents concernés à 137 M €. Ce coût risque de s'élever avec les déclinaisons locales de la convention.

2. La dualité de normes sociales dans le secteur du fret ferroviaire

Avec l'arrivée de concurrents dans ce secteur, l'Etat a encouragé la négociation entre partenaires sociaux d'un accord de branche¹⁴⁷. Celui-ci, élément de la convention collective du transport ferroviaire, est intervenu le 14 octobre 2008 dans le fret ferroviaire, puis a été étendu en juillet 2009 et ses dispositions structurantes ont été reprises dans le décret 2010-404 du 27 avril 2010. Les syndicats signataires de cet accord ont convenu de négocier ultérieurement les dispositions du régime de travail « voyageurs ».

Mais ni l'accord de branche de 2008, ni le décret 2010-404 ne s'appliquent aux salariés de l'EPIC SNCF, qui sont « soumis à des règles spéciales ». De fait coexistent, dans le transport ferroviaire de marchandise où la concurrence est ouverte, deux fondements juridiques différents pour la réglementation du travail. C'est ainsi que l'on a d'un côté, l'EPIC SNCF soumis à la loi de 1940 et dont le régime de travail est régi par le seul décret de 1999 et, de l'autre, les autres entreprises ferroviaires, régies par les Codes du travail et du transport et par l'accord collectif de branche, ainsi qu'éventuellement par des accords d'entreprise.

Sur le plan social, cette ouverture s'est faite avec des règles sociales différentes qui se sont traduites par une forme de dumping social avec, d'un côté, le RH0077 pour la SNCF et, de l'autre, pour ses concurrents, le décret n° 2010-404 reprenant le contenu de l'accord de branche du 16 octobre 2008, qui a été conclu dans le secteur du fret.

Cette ouverture à la concurrence s'est traduite par une perte de 30 % du marché par la SNCF tandis que le marché du fret s'est globalement effondré : en 2000, le marché du fret était de 52 Md t/km (à l'époque, exclusivement SNCF) ; en 2010, il est de 32 Md t/km (dont 24 pour la SNCF). En 2010, la part de marché des concurrents de la SNCF sur le marché du fret ferroviaire s'établissait à environ 20 % contre 15 % en 2009. Ce pourcentage est comparable à celui observé en Allemagne.

3. L'exemple de l'Allemagne

L'Allemagne a fait le choix, au début des années 1990, au moment de sa réunification, à la fois de refondre en profondeur l'organisation industrielle de son secteur ferroviaire (fusion des deux opérateurs historiques *Deutsche Bundesbahn* et *Deutsche Reichsbahn*, désendettement du secteur, réforme du statut des cheminots, séparation comptable des

¹⁴⁷ La négociation de la convention fret s'est étalée sur une période de cinq ans.

activités de services de transport et d'infrastructure) et de l'ouvrir immédiatement à la concurrence. Les modalités d'ouverture retenues ont toutefois permis au nouvel opérateur national public *Deutsche Bahn* de se transformer, d'accroître sa productivité, de devenir la principale entreprise ferroviaire en Europe et de se développer fortement à l'étranger.

En Allemagne, l'État a effacé les dettes financières des chemins de fer à hauteur de 35 Md € en 1994. Au plan social, il a aussi pris en charge lui-même ou transféré à un établissement public (structure de défaisance qui fonctionne maintenant comme une agence d'interim) le coût des personnels en sureffectifs, venant surtout des chemins de fer d'Allemagne de l'Est, et de certaines immobilisations, ce qui a permis à la *Deutsche Bahn* d'économiser plus de 64 Md € depuis 1994. Ainsi soulagée, celle-ci s'est ensuite réendettée pour financer des investissements, y compris de croissance externe, qui en font aujourd'hui l'entreprise la plus puissante sur le marché ferroviaire¹⁴⁸.

III - Recommandations

D'une manière générale, le CESE privilégie une approche résolument pragmatique, en refusant tout autant un *statu quo* juridique, qui serait sclérosant pour l'avenir du secteur ferroviaire, qu'une remise en cause du modèle social des cheminots au seul motif d'une ouverture à la concurrence dont le principe et le calendrier d'application n'ont pas encore été arrêtés.

Dans cet esprit, le présent avis tente d'esquisser « un chemin » de réforme, c'est-à-dire un processus social réaliste et concerté - laissant une large place au dialogue social - qui permette d'avancer prudemment sur un dossier sensible compte tenu des enjeux majeurs qu'il soulève. Notre assemblée propose ainsi une méthode et un calendrier, comme nous y invite la lettre de saisine du Premier ministre.

Bien entendu les deux volets - économique et social - de cet avis sont intimement liés et reposent *in fine* sur un équilibre d'ensemble.

A - Sur la méthode

Comme le souligne, à juste titre, le rapport de la commission Savary, l'enjeu est bien de réussir à bâtir 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.* »

Si l'on veut qu'une expérimentation d'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs soit réussie dans notre pays, il convient de faire en sorte que l'opérateur historique et ses salariés s'y reconnaissent. Il est impossible d'opérer une transformation de cette nature contre les salariés du secteur.

¹⁴⁸ Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine, Cour des comptes, rapport public thématique, 2008.

Recommandation n° 1 : donner la priorité au dialogue social et à la négociation

La priorité devra être donnée à la concertation avec toutes les parties prenantes et à la négociation, tant dans la phase préparatoire que dans la mise en œuvre de l'expérimentation.

Dans cet esprit, il importe de favoriser un dialogue social de qualité car l'adhésion des cheminots à un projet d'envergure demeure l'une des clés de la réussite des réformes à venir. Il faut miser sur une qualité d'écoute et de propositions des organisations syndicales et de la direction de la SNCF.

Au-delà des réflexions déjà conduites, notamment dans le cadre des Assises du ferroviaire, une concertation plus opérationnelle, prenant la forme d'un « comité de pilotage » serait un préalable indispensable au succès de la démarche. Cette instance de concertation, rassemblant toutes les parties prenantes au niveau national (État, Régions, partenaires sociaux, opérateurs, usagers, parlementaires notamment), apparaît nécessaire pour identifier les objectifs, les questions, et définir les conditions concrètes d'expérimentation d'une ouverture à la concurrence, à l'instar de ce qui a été réalisé pour l'expérimentation de la régionalisation. En charge du pilotage de l'expérimentation et de son évaluation en continu, la mise en place de cette structure est le gage d'une expérimentation maîtrisée.

Recommandation n° 2 : évaluer les résultats des expérimentations régionales avant de mettre en place un cadre social harmonisé

Notre assemblée, tout en suggérant des évolutions, n'en conclut pas pour autant qu'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs va régler à elle seule toutes les difficultés du ferroviaire.

Certes, il est vrai qu'une expérimentation - nécessairement très encadrée - est susceptible de faire émerger l'ensemble des questions juridiques, techniques, financières et sociales que soulève la mise en concurrence du transport ferroviaire, et permet ainsi de bénéficier d'un effet d'apprentissage, très utile avant de décider d'une ouverture généralisée à la concurrence.

Cependant, une expérimentation régionale pose aussi des questions spécifiques liées au fait même qu'il ne s'agit que d'une organisation temporaire. En effet, sauf à préjuger des résultats de l'expérimentation, il convient de garantir la réversibilité du dispositif en s'assurant notamment que rien ne puisse empêcher un retour éventuel à une situation non-concurrentielle.

Par conséquent, pendant toute la phase d'expérimentation, les textes spécifiques sur la durée du travail à la SNCF et le statut du personnel ne doivent pas être modifiés. Outre l'argument de la nécessaire réversibilité du dispositif, le caractère limité de l'expérimentation qui ne touchera qu'une part relativement réduite des effectifs de la SNCF justifie de ne pas prendre le risque de bouleverser le modèle social des cheminots.

L'évaluation devra s'effectuer en continu et pas seulement *ex post* afin de pouvoir procéder rapidement à des adaptations concernant les modalités ou les conditions de la mise en concurrence, voire de corriger certaines dérives éventuelles qui pourraient surgir en cours d'expérimentation.

Recommandation n° 3 :

donner à la SNCF les moyens d'affronter la concurrence dans des conditions équitables

Une ouverture à la concurrence, même à titre expérimental, nécessite de s'interroger au préalable sur l'équité concurrentielle. En effet, à droit constant, la SNCF ne bénéficierait pas de conditions équitables vis-à-vis de ses concurrents. Cette situation est ainsi de nature à fausser les résultats de l'expérimentation et à favoriser le dumping social.

Dans un environnement concurrentiel, la tentation sera forte pour la SNCF de contourner cette difficulté par une multiplication de filiales relevant du droit commun du travail. Pour écarter ce risque et donner tout son sens à cette expérimentation, il est impératif que la concurrence s'exerce dans des conditions sociales équilibrées.

Dans ce contexte, trois pistes d'adaptation du cadre social mériteraient d'être étudiées au cours de la phase d'expérimentation. Dans ce cadre, il conviendrait, d'abord, d'examiner la possibilité d'assouplir, temporairement et par la voie de la négociation, le recours à un volant d'agents contractuels afin de permettre à la SNCF d'adapter son cadre social et, ainsi, d'affronter la concurrence de manière plus équitable. A la fin de l'expérimentation, et dans la mesure où celle-ci se révélerait peu concluante, les agents contractuels concernés devraient alors pouvoir intégrer le cadre permanent des cheminots.

Ensuite, il conviendrait de s'interroger sur le taux T2 qui aggrave les charges de la SNCF par rapport aux autres entreprises du secteur. Selon des modalités à préciser par la négociation, la part de la cotisation spécifique au régime de retraite T2 pourrait être prise en charge par l'Etat, comme le suggérerait le rapport de commission n° 1 des Assises du ferroviaire.

Enfin, l'introduction de clauses sociales - permettant le maintien de garanties individuelles et collectives - dans les marchés publics ou délégations de service public pourrait aussi constituer un autre moyen pour lutter contre le dumping social et environnemental.

Recommandation n° 4 :

fixer des « normes » en amont de la négociation de branche

Sur la base des propositions du comité de pilotage, une loi autorisera une expérimentation dans quelques régions-pilotes. Cette loi et son décret d'application préciseront, en tant que de besoin, les garanties essentielles en matière de durée et d'organisation du travail ainsi que les conditions de reclassement interne des personnels en cas de perte de marché et, si cela est nécessaire et souhaité par les agents directement concernés, du transfert des personnels de la SNCF vers un nouvel opérateur.

Il convient de souligner que la détermination d'un cadre législatif et réglementaire en matière de durée et d'organisation du travail est d'autant plus nécessaire que celle-ci constitue un élément essentiel de la sécurité du trafic ferroviaire.

Ce dispositif législatif et réglementaire serait ensuite complété par un accord de branche du transport ferroviaire, qui pourrait être le chapitre « régime de travail voyageurs » d'une convention collective du transport ferroviaire.

Il est impératif que la SNCF soit partie prenante de la négociation de branche dans la mesure où une partie de ses personnels - les agents contractuels - seront compris dans le champ d'application de la future convention de branche, sans compter, car ce risque n'est pas totalement à écarter, les salariés de certaines de ses filiales. En tant qu'acteur de la négociation, sa représentation au sein de l'organisation patronale de la branche devra être à la mesure de son poids économique et social dans le secteur ferroviaire. De même, la question centrale de la formation professionnelle des cheminots - qu'il s'agisse de la formation initiale ou continue - constituera un des thèmes de cette négociation à laquelle l'opérateur historique devra aussi être étroitement associé. Car la formation professionnelle, notamment celle des conducteurs, participe aussi de la sécurité des circulations sur le réseau ferré.

Il conviendrait de faire en sorte que la loi, complétée par la négociation entre les partenaires sociaux de règles d'utilisation du personnel communes à l'ensemble des salariés de la branche, à l'exception des personnels sous statut de la SNCF, permette d'aller vers une harmonisation par le haut des conditions de travail. Sous cette condition, cette convention constituerait alors une première étape essentielle vers la mise en place d'un cadre social harmonisé à l'issue de l'expérimentation à la condition que cette dernière soit jugée concluante.

Recommandation n° 5 : donner la priorité au reclassement interne en cas de perte de marché

La pyramide des âges de la SNCF offrant des marges de manœuvre, la priorité doit être donnée au reclassement interne en cas de perte de marchés. D'autant que l'expérience et la formation des personnels de la SNCF constituent des atouts précieux dans une perspective de développement de l'entreprise.

A titre subsidiaire, certains agents de la SNCF pouvant souhaiter rester dans leur région s'ils se trouvent confrontés à une possible mutation, il apparaît nécessaire de privilégier un schéma qui combinerait obligation de reprise pour le délégataire et volontariat pour les salariés. Dans cette hypothèse, le régime juridique applicable pourrait prendre la forme d'une mise à disposition ou d'un détachement.

Recommandation n° 6 : rechercher un compromis historique autour d'un « paquet global »

Au-delà de la question sociale, un « paquet global » (social, gouvernance, dette) portant sur deux autres questions essentielles et auxquelles les organisations syndicales sont très attentives, peut constituer une condition nécessaire de l'acceptation de la réforme par la direction de l'entreprise et par les syndicats.

D'abord, il s'agit de la question controversée de la séparation entre gestionnaire du réseau et opérateurs ferroviaires, de la gestion des infrastructures, et notamment des problèmes d'entretien des voies et de maintenance, sujet très sensible au sein de l'entreprise.

Ensuite, dans les années à venir, la SNCF ne pourra jouer pleinement son rôle dans le nécessaire développement de l'offre ferroviaire qu'à la condition de ne pas être handicapée par le poids de la dette comme l'a été RFF en 1997. Rappelons que le gouvernement allemand, quand il a réuni les réseaux en 1999, a repris la dette du ferroviaire allemand pour un montant de 70 Milliards de Deutsch Marks (36 Milliards d'euros). La dette du ferroviaire français, elle, a été laissée à la charge du ferroviaire français et constitue un véritable boulet (de 40 Md en 2011 à 60 Md prévus en 2025).

B - Sur le calendrier législatif et social

La décision d'ouvrir, même à titre expérimental, le transport de voyageurs à la concurrence est une décision politique, qu'il appartiendra au gouvernement, et à lui seul, de prendre. C'est un point qui est très important pour les organisations syndicales comme pour les Régions.

Au préalable, il convient de noter que le règlement dit « OSP » a été publié le 3 décembre 2007 au Journal officiel de l'Union européenne. Son entrée en vigueur est intervenue deux ans après sa publication, soit le 3 décembre 2009. Toutefois, le règlement OSP prévoit dans son article 8 une période transitoire de dix ans - soit le 3 décembre 2019 - qui permettra aux autorités organisatrices et aux opérateurs de se préparer progressivement à l'ouverture à la concurrence.

Dans ce contexte, cette expérimentation de l'ouverture à la concurrence devra s'inscrire dans un processus long. Il s'agit d'une œuvre de longue haleine, d'autant plus qu'il conviendra de laisser aux régions volontaires le soin de définir le rythme et l'étendue de l'ouverture à la concurrence. Le calendrier indicatif pourrait être décomposé en six phases.

Phase n° 1 : mise en place du comité national de pilotage de l'expérimentation (2013)

Dès l'année 2013, un « comité de pilotage » national, rassemblant les parties prenantes (État, Régions, partenaires sociaux, opérateurs, usagers, parlementaires notamment), serait mis en place pour identifier les objectifs et définir les conditions concrètes d'expérimentation d'une ouverture à la concurrence. Chargée à titre principal de préparer la loi d'expérimentation, cette instance de concertation devrait, en outre, en assurer une évaluation en continu.

Phase n° 2 : vote de la loi permettant l'expérimentation (2014)

Traduisant les résultats de cette concertation du comité de pilotage, une loi autoriserait une expérimentation dans quelques régions-pilotes que seule une modification de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) peut permettre. Cette loi qui pourrait être adoptée au cours du premier trimestre 2014 précisera, en tant que de besoin, les garanties essentielles en matière de durée et organisation du travail, les principes du reclassement en interne et, le cas échéant, du transfert, si nécessaire et si souhaité, des personnels de la SNCF à un nouvel opérateur.

Phase n° 3 : ouverture de la négociation de la convention de branche (2014)

Il faudrait mener parallèlement la négociation de branche. La SNCF devrait être partie prenante de cette négociation.

On pourrait donc imaginer que l'année 2014 soit consacrée à l'élaboration du décret et à la négociation de branche.

Phase n° 4 : lancement des expérimentations régionales en 2015

A l'instar de la méthode mise en œuvre pour la régionalisation des TER, des expérimentations devraient être conduites dans un nombre limité de régions parmi les régions volontaires. Elles pourraient débiter en 2015 pour une durée minimale de quatre ans dès lors que la convention de branche aura été conclue.

Phase n° 5 : évaluation de l'expérimentation

Au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement déposerait, après consultation du comité national de pilotage - plus spécialement chargé du pilotage et du suivi des expérimentations régionales (réalisation d'un bilan d'étape) - et de toutes les parties concernées, un rapport au Parlement relatif à l'évaluation de cette expérimentation et proposerait les suites à lui donner.

Phase n° 6 : négociation d'un cadre social harmonisé en 2018 en cas d'expérimentation réussie

Si l'évaluation de l'expérimentation se révèle positive, il conviendrait alors de mettre en place un cadre social harmonisé par le haut en amont d'une éventuelle généralisation de l'ouverture à la concurrence à partir de 2019. L'ensemble des acteurs partagent ce point de vue et estiment que, s'il doit y avoir une ouverture généralisée à la concurrence, le cadre social harmonisé doit être mis en place avant que celle-ci ne soit effective.

Conclusion

La régionalisation ferroviaire des années 2000 a permis un essor remarquable du transport express régional de voyageurs (TER), qui assure 15 % du transport ferroviaire en France et plus de 18 % du chiffre d'affaires de l'EPIC SNCF en 2011. Si, sur un effectif total de l'ordre de 160 000 agents à la SNCF, les TER justifient selon la Cour des comptes l'emploi d'environ 30 000 équivalents temps plein, seuls un peu plus de 5 000 d'entre eux (17 % des 30 000 ETP) sont toutefois des effectifs entièrement dédiés à l'activité TER.

Autorités organisatrices des transports (AOT) ferroviaires régionaux de voyageurs, les régions ont passé avec la SNCF des conventions dont les échéances vont de 2012 à 2018. Les investissements réalisés pour développer les TER et la mise en place par les régions de tarifs attractifs ont pour corollaire une part du coût des TER payée par les usagers de 28 % seulement en 2011 ; il en résulte des coûts croissants, supportés notamment par les Régions, par l'impôt et par les citoyens.

Si les avantages et les inconvénients de la concurrence en matière de transport ferroviaire sont discutés, nombre d'acteurs s'accordent à reconnaître que, puisque la perspective d'une ouverture à la concurrence semble se préciser au niveau européen, il importe d'en anticiper toutes les conséquences : La Commission européenne élabore en effet pour la fin 2012 un 4^e « paquet ferroviaire » et l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire en France illustre sur la durée les inconvénients majeurs d'une ouverture à la concurrence tardive et mal préparée.

Dans ce contexte, le gouvernement a demandé l'avis du CESE sur les modalités que pourrait revêtir une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs, suite aux recommandations rendues sur ce thème en mai 2011 par Francis Grignon, sénateur.

La décision d'ouvrir, même à titre expérimental, le transport de voyageurs à la concurrence est une décision politique qu'il appartiendra au gouvernement, et à lui seul, de prendre. Dans cet esprit, le présent avis tente d'esquisser un chemin de réforme qui permette d'avancer prudemment sur un dossier sensible compte tenu des enjeux majeurs qu'il soulève. Le CESE formule à cette fin un ensemble de recommandations : celles-ci concernent des mesures d'accompagnement concomitantes à une expérimentation progressive et maîtrisée, relatives à l'amplification nécessaire de la rénovation du réseau, au besoin d'une gouvernance plus cohérente et plus efficace du système ferroviaire ou à l'amélioration de la transparence des comptes de la SNCF ; elles concernent également les dispositions juridiques, techniques et méthodologiques à prévoir pour l'expérimentation elle-même. Il appelle pour ce faire à donner la priorité à la concertation avec toutes les parties prenantes et à la négociation, en favorisant un dialogue social de qualité, tant dans la phase préparatoire que dans la mise en œuvre de l'expérimentation. Un comité de pilotage associant l'ensemble des parties prenantes – notamment chargé de préparer la loi d'expérimentation- et une structure *ad hoc* visant à favoriser les échanges et l'appui opérationnel devront être créés. L'organisation d'une évaluation approfondie, en continu et *ex post*, est indispensable.

Notre assemblée formule, par ailleurs, des propositions sur le nombre souhaitable de régions dans l'expérimentation, les périmètres à privilégier, les modalités concernant l'affectation du matériel roulant et la collaboration à promouvoir en matière de distribution des billets. Elle émet des préconisations sur les conditions sociales à organiser, les pistes d'adaptation du cadre social à prévoir, ainsi que les normes législatives et réglementaires à définir en amont de la négociation de branche, dont la SNCF devra être partie prenante. Un calendrier législatif et social est suggéré, prévoyant notamment un lancement des expérimentations régionales début 2015, pour une durée minimum de quatre ans. Le CESE souligne que cette démarche devra permettre de garantir la prise en compte des critères du service public (continuité, mutabilité et égalité), mais aussi de poursuivre le développement du transport ferroviaire et de la filière ferroviaire française.

Déclaration de groupes

Agriculture

Le groupe de l'agriculture se félicite que le CESE ait su se saisir de la question de l'ouverture à la concurrence des services régionaux de voyageurs. Le travail mené, conjointement par les deux sections, a été une réussite. Les textes élaborés de part et d'autre se sont très utilement complétés. Même s'ils présentent des orientations parfois différentes, notamment sur les questions d'expérimentation, ils sont d'une très grande qualité, tant sur la forme que sur le fond. Les experts auditionnés ont apporté une matière essentielle et la connaissance très fine des rapporteurs sur le sujet nous permet de présenter un avis tout à fait remarquable.

Pour le groupe de l'agriculture, le sujet est d'importance tant la desserte des territoires reste pour nous vitale. Il est d'ailleurs précisé dans l'avis que le développement du transport ferroviaire est un enjeu pour la compétitivité et l'accessibilité territoriale ainsi que pour la mobilité des personnes. Nous souscrivons pleinement à cette affirmation.

Toutefois, il nous paraît essentiel de préciser que ce développement doit se faire en bonne intelligence avec les autres acteurs du territoire. En effet, l'implantation des ouvrages nécessaires au transport ferroviaire est un usage parmi d'autres de la ressource foncière. Il importe de tenir compte, de manière équilibrée, de tous les usages du foncier et en particulier de préserver les terres agricoles.

Nous partageons par ailleurs le constat émis sur le fonctionnement du fret ferroviaire. Lors des épisodes de sécheresses, les agriculteurs se sont organisés pour acheminer le fourrage manquant dans certaines régions. Les difficultés ont été parfois très importantes et nous avons pu mesurer, très concrètement, certains dysfonctionnements. Il est donc important que l'organisation de la concurrence pour le transport des voyageurs soit mise en place en évitant de renouveler les erreurs commises pour le fret.

Enfin, le groupe de l'agriculture a apprécié l'approche mesurée, équilibrée et ouverte adoptée par les rapporteurs dans leurs développements concernant le cadre social. Les propositions sont des propositions d'action qui, en faisant bien comprendre les enjeux, ne ferment aucune possibilité et laissent ainsi beaucoup de latitude aux négociateurs.

Le groupe de l'agriculture s'est prononcé en faveur de l'avis.

Artisanat

L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs est un sujet techniquement complexe et porteur de nombreuses interrogations. Il importe d'envisager sa mise en œuvre avec pédagogie et pragmatisme. C'est la voie qui a été suivie par cet avis, et le groupe de l'artisanat tient à saluer le travail des rapporteurs pour y parvenir.

L'ouverture à la concurrence, prévue par les textes européens, devra être effective en 2019. Les expériences montrent toutefois que la réussite d'une telle réforme dépendra de son anticipation et donc de sa préparation.

L'avis préconise une mise en œuvre à la fois progressive et concertée, en s'appuyant sur une expérimentation conduite avec des régions volontaires et représentatives de la diversité des territoires, et selon des modalités encadrées. Surtout, le groupe de l'artisanat considère comme fondamental de prévoir une évaluation en continu de cette expérimentation, afin de faciliter les échanges d'expériences et de favoriser les recadrages nécessaires.

Le groupe de l'artisanat approuve les conditions ainsi posées car elles sont de nature à garantir l'efficacité de la méthode préconisée, comme à limiter les risques auxquels pourrait mener une mise en concurrence brutale et non régulée, tant en termes de qualité que de sécurité du transport ferroviaire.

Sur la question sensible de l'impact social d'une ouverture à la concurrence, l'avis a su, là encore, faire preuve de réalisme, en refusant le statu quo et en proposant de bâtir, dans la concertation, une architecture sociale susceptible de couvrir tous les salariés de la filière et d'éviter ainsi les risques de dumping social.

Le groupe de l'artisanat est cependant réservé sur la proposition d'une prise en charge, par l'État, de la part spécifique de cotisation du régime retraite des agents de la SNCF, résultant d'un régime dérogatoire au droit commun dont le surcoût n'a pas à être assumé par tous les contribuables.

D'une façon générale, le groupe de l'artisanat voit dans l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs, une opportunité pour répondre aux enjeux territoriaux et sociétaux.

La régionalisation du ferroviaire a eu des effets considérables sur l'amélioration de l'accessibilité des territoires, et donc de leur situation économique. Or, le développement des TER est aujourd'hui fragilisé par les contraintes budgétaires pesant sur les régions, malgré les besoins liés notamment à l'accroissement des populations périurbaines.

Dans ce contexte, l'ouverture à la concurrence peut permettre de réduire les coûts et de poursuivre le renforcement de l'offre, tout en répondant aux attentes sociétales de transports plus respectueux de l'environnement.

Mais le développement du ferroviaire exigera également des progrès en termes d'intermodalité, afin de favoriser les connexions avec les autres modes de transport. Le groupe de l'artisanat rejoint, à cet égard, la recommandation de l'avis de faire des régions de véritables chefs de file des politiques de mobilité sur leur territoire.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Associations

L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs n'est pas un sujet neuf. De nombreux rapports et temps d'échanges ont précédé la saisine de notre assemblée. Cet avis est d'abord l'expression de notre capacité collective à construire des recommandations en transversalité des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Il envisage ainsi le transport ferroviaire à la fois comme un élément structurant des territoires, un secteur d'emplois et un facteur de réduction des gaz à effet de serre.

L'ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs ne peut pas constituer l'*alpha* et l'*oméga* de la politique ferroviaire régionale. Un certain nombre de dysfonctionnements en matière de financement comme de réseau doivent être adressés quel que soit le modèle économique choisi.

Le groupe des associations souhaite revenir plus particulièrement sur trois points.

Dans une perspective de développement durable, l'égalité des territoires en matière d'accès au transport ferroviaire de voyageurs nous paraît devoir constituer un impératif des expérimentations préconisées. Aussi, le groupe des associations partage la recommandation émise dans l'avis d'investir de façon plus déterminée dans l'intermodalité. La proposition de créer des agences locales des mobilités est à même d'apporter des réponses pragmatiques en ce sens. Par exemple, quels que soient les opérateurs, la billettique doit être intégrée : un seul billet doit couvrir un voyage donné, même le plus complexe.

Sur les modalités de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires de voyageurs, notre groupe approuve les principales orientations de l'avis, notamment sur la durée des contrats et la réversibilité des expérimentations mises en place sur le plan social. Le calendrier proposé entre 2013 et 2015 nous paraît également à même de garantir la co-construction des décisions dans le champ de l'expérimentation et de son évaluation *via* le comité de pilotage tel qu'il est proposé.

Enfin, le groupe des associations soutient la préconisation de créer une structure d'échange avec l'ensemble des parties, et notamment les associations d'usagers. À ce titre, nous souhaitons alerter sur la nécessité que l'ouverture à la concurrence garantisse l'encadrement par l'État des prix plafonds et des réductions sociales sur l'ensemble du territoire.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

Dans le contexte très libéral de la mise en concurrence imposé par l'Union européenne qui a fait la preuve de ses limites, osons l'amélioration et le développement du système ferroviaire et de sa filière. La CFDT privilégie cette vision combative et constructive, une solution bruxello-compatible, qui concilie gouvernance efficace et service public de qualité, compétitivité et protection des salariés, développement de la filière et de son industrie.

La CFDT regrette que l'avis ne se soit pas avancé davantage dans cette voie, laissant en suspens la résolution des problèmes de gouvernance, du rapprochement des acteurs de la filière industrielle et du rôle assembleur de l'État.

Le transport ferroviaire de voyageurs porte la réussite du TER qui a consacré le modèle français : contribuer à l'équité d'accès à un transport public de qualité, à un coût supportable pour les usagers, grâce à l'investissement des régions.

Aujourd'hui, les règles européennes de libre concurrence nous contraignent à évoluer vers la fin des monopoles. Emporter des appels d'offres à l'étranger nous oblige à la réciprocité sur notre territoire.

La mise en concurrence dans le service ferroviaire de voyageurs sera une évolution majeure et risquée pour la qualité du service public, l'aménagement du territoire, les conditions sociales des salariés du secteur, l'avenir de la filière industrielle.

À ce jour, le système de gouvernance, déjà réformé, fonctionne mal. Le financement par les régions est à bout de souffle tandis que les besoins augmentent, la filière dans notre pays est très dispersée alors que les prévisions de croissance du secteur sont immenses.

Comme le sous-tend l'avis, subir la mise en concurrence comme une contrainte voulue par Bruxelles, à laquelle il conviendrait de résister en effectuant une réforme *a minima* du système actuel, amplifie les problèmes existants et en crée d'autres, sociaux, techniques, sécuritaires, financiers. Cette vision de repli n'est pas partagée par la CFDT.

L'avis pose les problèmes, énumère des solutions. Il recommande le maintien du service public, de la sécurité, de la sûreté, d'un réseau unifié. Il met l'accent sur la réussite du modèle français et appelle une nouvelle étape de la décentralisation. Il identifie la nécessité « d'un champion national » et retient le principe de la Délégation de service public (DSP) sur des allotissements équilibrés. Il élabore un cahier des charges précis.

Concernant le personnel, la CFDT est favorable à la négociation d'un cadre social harmonisé pour toutes les catégories. La CFDT ne partage donc pas la recommandation sur l'utilisation plus souple des contractuels à la SNCF, s'étonne de limiter le dialogue social à la SNCF durant l'expérimentation ! Écarter les cheminots sous statut des règles de la convention collective est une solution qui a déjà échoué pour le fret. La CFDT regrette que l'équilibre entre contraintes et compensations du RH 0077, règlementation SNCF, soit présenté dans l'avis de manière partielle et faussée. Le transfert des personnels n'est pas complètement traité, il manque par exemple le cas des salariés du privé repris par la SNCF.

Un rapport d'avancement sur la mise en concurrence doit être présenté par les États membres à la Commission européenne au plus tard au premier semestre 2015. Or, l'avis marque la volonté de repousser les échéances, en retardant l'expérimentation et en la poursuivant au-delà des renégociations des conventions avec les régions. Cette tactique télescope la volonté de l'Union européenne et pourrait durcir les termes du quatrième paquet ferroviaire, prévu pour cette fin d'année, et ainsi provoquer une anticipation de la mise en concurrence.

La CFDT souligne la dangerosité pour la sécurité des circulations, la qualité du service, et pour les personnels du secteur, d'une mise en concurrence imposée rapidement, et insuffisamment préparée.

La CFDT s'est abstenue.

CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC tient, en préambule, à souligner la qualité du service ferroviaire français actuel. Il dispose, même s'il va continuer de nécessiter, de manière indispensable, de très gros efforts d'entretien, de modernisation et de développement dans les années qui viennent, d'un réseau national cohérent et relativement dense, n'excluant aucun territoire.

Nos services ferroviaires régionaux de voyageurs vont être confrontés, dans les années qui viennent, à une ouverture à la concurrence. Pour la CFE-CGC, que l'on y soit favorable ou pas, cette ouverture interviendra au plus tard en 2019, conformément aux obligations nées des directives européennes. Il convient donc, selon nous, plutôt que de dissenter longuement sur l'opportunité ou non de pratiquer cette ouverture, de mettre en œuvre au plus vite une réelle politique d'anticipation. C'est ce choix de l'anticipation active qui, seul, permettra d'éviter les effets, parfois désastreux, des précédentes opérations de mise en concurrence de services ferroviaires. Celles-ci s'étaient en effet traduites, en particulier, par le développement d'une tentative de « dumping social » important, conséquence directe de l'impréparation.

Il ne s'agit pas, pour ce qui nous concerne, d'opposer les cheminots à statut et les salariés de droit privé.

Le groupe de la CFE-CGC réclame simplement un « véritable cadre social harmonisé » pour l'ensemble des personnels.

Dans cette perspective, il convient de mettre en place deux niveaux indispensables et complémentaires :

- d'abord, un socle commun réglementaire applicable par toutes les entreprises ferroviaires (SNCF et entreprises privées). Il revient à l'État de définir ce socle commun réglementaire qui doit obligatoirement intégrer les règles d'utilisation des personnels susceptibles d'avoir un impact sur le niveau de sécurité ;
- ensuite, une Convention collective nationale globale intégrant tous les services ferroviaires de fret, voyageurs, etc. Il faudra, préalablement, définir le périmètre de la négociation de cette nouvelle Convention collective nationale, tout spécialement en termes d'acteurs de la négociation.

Aussi est-il impératif de déterminer au plus vite ce qui relèvera du « conventionnel » et ce qui relèvera du « réglementaire ».

Il conviendra également de définir, en droit français, le socle réglementaire en matière d'obligation de service public pour les services ferroviaires. Cette définition permettra une réelle prise en compte des spécificités de ce mode de transport.

Le groupe de la CFE-CGC estime, par ailleurs, qu'il faut tenir compte, dans la mise en œuvre d'une vraie anticipation, des enseignements du passé. À cet égard, il faut absolument rappeler que des règles qui sont toujours en vigueur actuellement ont été mises en place avant que la SNCF n'existe. Ces règles étaient justement uniformisées pour permettre à l'ensemble des compagnies privées d'alors, de garantir le niveau indispensable de sécurité des circulations ferroviaires.

Dans un tel contexte d'anticipation et de préparation, l'ouverture à la concurrence pourrait alors se révéler comme une véritable chance en ce qu'elle permettrait de faire face aux évolutions du service ferroviaire à l'échelle européenne et continentale tout en préservant les compétences et le savoir-faire de la SNCF.

En conclusion, le groupe de la CFE-CGC insiste sur l'absolue nécessité d'activer davantage encore la rénovation du réseau, d'avoir une réelle politique intermodale des transports collectifs qui doit s'articuler sur l'évolution de nouveaux modes de vie et de travail des populations, tout particulièrement au niveau régional.

Enfin, nous retrouvons dans l'avis sur l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs, présenté par Thierry Le Paon et Jean-Marie Geveaux pour les sections du travail et de l'emploi et de l'aménagement durable des territoires, une large part de nos préoccupations et de nos propositions.

Nous avons donc émis un vote favorable.

CFTC

Le groupe de la CFTC pense qu'en partant du principe que l'ouverture à la concurrence devant intervenir, il faut s'y préparer. Il ne faut pas reconduire ce qui s'est fait pour le Fret, c'est-à-dire négocier après l'arrivée des nouveaux entrants.

Le projet ferroviaire européen apparaît comme une gageure : la SNCF jouit d'un monopole, les régions, les collectivités territoriales et les entreprises privées aux statuts si différents doivent étroitement collaborer dans l'intérêt et la sécurité des voyageurs.

Comme le souligne l'avis, la concurrence n'apportera pas par elle-même de solution au mauvais état du réseau ferroviaire et à la dette abyssale de RFF.

La controverse sur la séparation, entre gestionnaire du réseau et opérateurs ferroviaires, n'est pas tranchée par cet avis, qui, notamment, insiste sur la nécessité d'une expérimentation à partir d'un volontariat régional. Combien de régions devront être concernées ? Cela devrait dépendre d'une concertation approfondie.

Le groupe de la CFTC pense qu'il ne faut pas intégrer l'Île de France dans cette expérimentation en raison de ses particularités. En tout état de cause, il doit être acquis que le développement du transport ferroviaire est un enjeu pour la mobilité des personnes et la préservation de l'environnement.

L'expérimentation devra s'effectuer en continu pour permettre les adaptations éventuelles.

Notre groupe souligne que l'ouverture à la concurrence dépendra principalement de la manière dont sera traitée la dimension sociale. Les inquiétudes sociales expliquent légitimement les résistances à l'Europe du rail.

C'est la raison pour laquelle nous pensons que la question sociale doit être traitée par une négociation collective, définissant un socle commun harmonisé dans la branche. La SNCF ne doit pas être la seule à supporter les coûts liés à la mission de service public. Cela constituerait une véritable distorsion de concurrence permettant à des acteurs privés de se livrer à un dumping social pour capter les marchés.

Cette négociation, qui doit réunir toutes les parties intéressées, État, régions, usagers et partenaires sociaux, devra en particulier s'appuyer sur le résultat des expérimentations régionales. L'instauration d'un comité national de pilotage permettant de réaliser au fur et à mesure les adaptations nécessaires, nous paraît indispensable.

Les contrats de travail du public vers le privé et inversement doivent être transférables, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Au-delà de tous ces problèmes, notre groupe ne perd pas de vue que c'est l'accessibilité des territoires, la mobilité des personnes et des atouts pour le développement industriel qui sont en jeu.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

CGT

Il y a un an, devant le CESE, les syndicats de cheminots témoignaient de leur volonté de ne pas s'en laisser compter sur l'ouverture à la concurrence des services régionaux des transports ferroviaires voyageurs. Aujourd'hui, notre assemblée s'apprête à adopter un avis qui devrait faire date par sa qualité et sa pertinence.

Le groupe CGT se félicite que l'avis indique que seul le gouvernement soit habilité à prendre, même à titre expérimental, la décision d'ouvrir à la concurrence le transport de voyageurs. Ni les organisations syndicales, ni l'ARF ne sont demandeuses, considérant que le règlement européen sur les obligations de service public incitant à la libéralisation du secteur des transports n'implique pas la disparition du monopole ou des droits exclusifs pour les opérateurs historiques.

L'absence d'évaluation par l'Union européenne des premiers « paquets ferroviaires » renforce les craintes exprimées par la CGT d'autant que la privatisation ou l'ouverture à la concurrence des télécommunications, de la poste, des autoroutes, de l'eau, de l'énergie... ont détérioré la qualité des services rendus et les conditions de travail des salariés et n'ont pas permis de réduction tarifaire.

Les conséquences économiques, sociales et environnementales négatives de l'ouverture à la concurrence du fret, relevées dans l'avis, invitent à ne surtout pas commettre les mêmes erreurs !

Aussi, le CESE suggère-t-il un « chemin de réforme » priorisant la concertation avec les parties prenantes pour appréhender au mieux les questions controversées de la séparation entre gestionnaire du réseau et opérateurs ferroviaires, l'apurement de la dette qui plombe les capacités de développement du ferroviaire.

Il met en relief le caractère central tant pour les usagers que pour les personnels de la sécurité des circulations, qui dépend de la qualité des conditions de travail, de la coordination entre tous les intervenants, ainsi que de la transmission d'une véritable culture au sein de l'ensemble de la profession.

Il appelle à une évaluation en continu de l'expérimentation et n'hésite pas à évoquer la réversibilité du processus en privilégiant, dans ce cas, le reclassement en interne des agents concernés. Enfin, il privilégie la négociation sociale pour écarter les risques de remise en cause du modèle social des cheminots au seul motif de cette ouverture à la concurrence.

L'avis propose une méthode, un calendrier et un nombre limité d'expérimentations. Il confirme que l'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs n'est pas de nature à résoudre les difficultés du ferroviaire. Il préconise l'introduction de « clauses sociales » dans les appels d'offres des marchés publics pour lutter contre le dumping social et environnemental.

L'avis conjugue enjeux sociaux, économiques et environnementaux et a été construit en tenant compte des riches échanges. C'est pourquoi la CGT a voté l'avis.

CGT-FO

La lecture de la saisine du Premier ministre en date du 23 juillet de l'an passé introduisait d'emblée une ambiguïté. Ce n'était pas tant l'avis du CESE sur l'ouverture éventuelle à la concurrence des SRV que l'avis du CESE sur les recommandations du rapport GRIGNON qui était sollicité. Or, le rapport présenté par l'honorable parlementaire, tout en manifestant beaucoup de prudence, se prononçait *in fine* pour l'ouverture à la concurrence, indiquant même que « *les monopoles ne sont plus tenables* » et plaidant pour l'assouplissement des règles des conditions de travail dans le privé au regard du statut des agents de la SNCF.

Pourtant, tout le monde, ou presque, constate que rien n'oblige, actuellement, à l'ouverture à la concurrence des services de voyageurs. Le quatrième « paquet ferroviaire » ne sortira que l'année prochaine. La saisine voudrait cependant en anticiper les conséquences sur le plan de l'organisation de la SNCF, sur le plan de la desserte publique, comme sur le plan social.

En somme, il s'agirait de s'incliner devant le côté inéluctable de l'idéologie libérale qui inspire les autorités européennes sans tenir compte des expériences précédentes, à commencer par l'ouverture du marché du fret dans le ferroviaire, ni d'autres expériences :

France Télécom, Pôle Emploi, etc. Ce n'est pas la position de la CGT- FO et c'est ce qui nous amènera à nous abstenir sur le texte qui nous est soumis aujourd'hui.

Que, par ailleurs, les rapporteurs aient effectué un gros travail sur les aspects qui incombaient à leur section respective, nous n'en disconvenons pas. L'avis cherche à donner des garanties sur la mise en œuvre de cette éventuelle expérience, tant au plan économique que social.

Toutefois, sur l'aspect économique, la question du désendettement de la SNCF ou plutôt de RFF sera le point d'achoppement de l'évolution future du rail en France. On sait que l'expérience allemande, si régulièrement citée en exemple, a été faite après un désendettement massif opéré par l'État. Est-ce que ce sera le cas en France ? Rien n'est moins sûr. C'est pourtant ce qui conditionnera tout l'avenir du rail dans ce pays. L'expérience malheureuse de la création de RFF incite à la prudence.

Au plan social, le rapport met l'accent sur la liberté de choix des salariés et les conditions de réintégration en cas d'échec, ce qui est positif. Pour autant, le groupe CGT-FO reste très attentif aux menaces qui planent sur le statut des cheminots. Par le passé, celui-ci a été clairement désigné comme l'obstacle à la libéralisation du rail par de précédents rapports. Pour d'autres, au contraire, il est présenté comme dans l'avis du Centre d'analyse stratégique de 2011, « *le potentiel de gains de la concurrence (qui) sera d'autant plus grand que l'écart de coût entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique dans sa situation actuelle sera élevé* ».

On peut bien sûr former le vœu que les négociations de branche sur le transport ferroviaire réduisent, en harmonisant par le haut, cette distorsion de situation. C'est ce que nous souhaitons et qui rend indispensable que toute expérimentation qui serait imposée par une décision des instances politiques ne se fasse que postérieurement à la conclusion de l'accord de branche.

À défaut de vision claire sur l'avenir d'une expérimentation hasardeuse, le groupe FO s'est abstenu.

Coopération

Les services ferroviaires régionaux sont indispensables pour assurer l'attractivité et le développement économique des territoires, depuis les zones rurales isolées jusqu'aux quartiers éloignés des centres d'activités. Alors que de plus en plus de Français sont contraints par la hausse de l'immobilier de s'éloigner des centres des villes, ces services contribuent à offrir une alternative ou une complémentarité à l'utilisation de la voiture particulière, dans une logique d'aménagement durable des territoires.

Le transport ferroviaire régional français est confronté à de multiples défis dans la perspective de l'ouverture à la concurrence prévue par l'Union européenne à l'horizon 2019. Comment gérer la question de la gouvernance bicéphale du système ferroviaire actuel entre la SNCF, l'opérateur historique, et Réseau ferré de France (RFF), le gestionnaire du réseau ? Que faire de la dette ? Quel avenir pour le statut et l'organisation du travail des cheminots ? Tous ces dossiers, complexes, sont étroitement liés.

Le groupe de la coopération a apprécié le ton responsable et la démarche pragmatique de l'avis. Ce positionnement permet à notre assemblée de remplir parfaitement sa fonction, en proposant « un chemin de réforme » basé sur l'expérimentation, le volontariat régional et un processus d'évaluation, envisagés selon un calendrier raisonnable.

Le groupe de la coopération partage l'ambition des rapporteurs d'anticiper l'ouverture à la concurrence pour le transport ferroviaire régional et d'en faire un levier du changement à la SNCF, tout en garantissant dans le processus d'expérimentation les critères de service public. Il faut, en effet, éviter une situation de concurrence subie, comme cela a été le cas pour le transport international de voyageurs et pour le fret, secteur pour lequel le bilan de l'ouverture à la concurrence est un échec, tant sur le plan économique que social.

Il faut traiter de façon prioritaire le problème du parc matériel ferroviaire régional et de l'indispensable rénovation du réseau. La mise en place de structures interrégionales pour permettre la mutualisation des achats de matériels et l'interopérabilité, nous paraît une bonne piste.

Outre les exigences techniques et d'organisation, une régionalisation réussie ne se fera pas sans les hommes, sans l'adhésion de toutes les parties prenantes dans une telle réforme. Certaines tensions existent aujourd'hui du côté des usagers comme du côté des personnels. Les usagers exigent une qualité de confort, mais aussi de sécurité et de continuité du service. Il faudrait, à terme, définir un cadre social harmonisé qui serait adopté par tous les opérateurs ferroviaires.

Enfin, pour le groupe de la coopération, le développement d'une filière ferroviaire française et l'émergence d'un « champion européen » est un axe stratégique fort qui doit être mis au service du développement de nos territoires. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Le « paquet ferroviaire » élaboré par la Commission européenne devrait imposer, au plus tard en 2019, l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs. Celle-ci impacte un pan essentiel de notre économie, de l'aménagement du territoire, de la sûreté et de la sécurité nationales de nos transports ferroviaires.

Il est essentiel de s'y préparer, le plus largement possible, afin que cette ouverture soit une opportunité de développement de qualité des services rendus aux usagers et non une contrainte se traduisant par un repli de notre champion national.

Nous saluons la qualité de l'avis qui permet une bonne connaissance de ce dossier complexe en traçant les voies du possible.

La mise en œuvre de recommandations énoncées permettrait d'éviter les écueils rencontrés lors de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire.

Cependant, notre groupe tient à exprimer son désaccord sur le préalable exprimé à travers une recommandation de négociation d'un « paquet global comprenant social, gouvernance et dette, érigée comme condition d'acceptation de la réforme par la direction de l'entreprise et par les syndicats ».

Nous pensons qu'une expérimentation anticipée, préparée en concertation avec toutes les parties prenantes, pourrait aider la SNCF à conforter son rôle de *leader* national et à viser le *leadership* européen. Le respect du service public, le développement du transport ferroviaire (y compris dans des territoires peu desservis) et de la filière industrielle ferroviaire française, seraient ainsi confortés.

Dans un esprit de convergence et d'ouverture, le groupe des entreprises, prenant le pari de l'avenir, a voté favorablement l'avis, mais a demandé expressément que soient entendues les réserves émises.

Environnement et nature

Saisie sur les modalités que pourrait revêtir une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs, notre assemblée insiste, dans cet avis, sur la nécessaire progression et maîtrise de cette possible évolution. Certains éléments ont été jugés comme des conditions incontournables à cette évolution qui devrait dans un premier temps revêtir la forme d'une expérimentation : association des parties prenantes en toute transparence, vigilance sur la bonne adaptation de l'opérateur historique et de ses salariés.

Tout en réaffirmant notre attachement au service public, le groupe environnement et nature juge essentiel que cette évolution, si elle doit voir le jour, s'inscrive bien dans les grands enjeux liés au ferroviaire.

Enjeu social et territorial d'une part, en s'assurant que les infrastructures de transport, et plus particulièrement les liaisons ferroviaires, contribuent à l'équité territoriale et à ce qu'aucun territoire ne soit délaissé. À cet égard, l'avis du SNIT du CESE rappelait qu'au-delà du critère de la grande vitesse, la mobilité de proximité devait être préservée et continuellement améliorée, *via* notamment la mise en valeur de Transports en commun en site propre (TCSP), particulièrement dans les territoires ultramarins.

Enjeu environnemental d'autre part, la loi Grenelle 1 affichant *via* le SNIT, l'objectif de favoriser le report modal vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement. Il s'agit notamment de poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, en renforçant la multipolarité des régions, la multimodalité, et en améliorant les déplacements dans les aires métropolitaines.

Dès lors, cette ouverture à la concurrence doit être raisonnée dans le contexte que l'on connaît en termes d'infrastructures et de politique des transports. Le groupe environnement et nature renouvelle donc l'appel lancé dans l'avis SNIT pour établir un audit actualisé des besoins de rénovation des réseaux existants et pour donner la priorité à l'optimisation de l'existant sur la construction de nouvelles infrastructures. L'objectif est bien d'**assurer le financement de la rénovation des réseaux de proximité ferroviaires**.

D'autre part, l'attractivité de ce mode de transport représente un critère majeur à prendre en compte en termes d'offres, de coûts et de fiabilité afin d'atteindre les objectifs fixés en matière de politique de transport.

Enfin, une ouverture à la concurrence de cette activité doit être précisée par des clauses sociales et environnementales ambitieuses dans les appels d'offres.

En remerciant les rapporteurs pour ce travail fourni, le groupe environnement et nature a voté en majorité pour cet avis.

Mutualité

Comme nous l'avions déjà souligné à l'occasion de l'avis sur le SNIT, la question de la desserte des territoires et le principe d'équité territoriale pour assurer un maillage de proximité sont essentiels afin d'éviter l'isolement, la désocialisation et l'exclusion rurale, et plus particulièrement pour les populations fragilisées que sont les personnes âgées ou modestes.

L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs doit garantir les critères de service public qui, comme le rappelle l'avis, doivent répondre à la demande sociale et viser l'égalité d'accès et de traitement pour l'ensemble des usagers. Cela passe par une politique tarifaire adaptée et le maintien des dessertes les moins fréquentées.

Le groupe de la mutualité rappelle également que le transport ferroviaire fait partie des modes de transport les moins polluants et, qu'à ce titre, il doit être soutenu et encouragé.

Le groupe de la mutualité salue la qualité de l'avis qui, tant sur les aspects économiques, juridiques, sociaux, environnementaux et institutionnels, a su présenter des recommandations concrètes répondant à la saisine du gouvernement. Il partage l'idée que la décision politique d'ouvrir le transport de voyageurs à la concurrence doit s'appuyer sur un « chemin de réforme » qui, en termes de méthode, devra notamment :

- bien définir l'ensemble des étapes de concertation, de négociation, d'expérimentation et d'évaluation au regard des enjeux sociaux, territoriaux et environnementaux ;
- associer l'ensemble des acteurs concernés.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Ce matin déjà, certains médias annonçaient que le CESE suggérait l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional. C'est toute la difficulté d'une saisine gouvernementale qui nous demandait d'imaginer concrètement une mise en concurrence sans poser la question de son existence même. Si l'on admet que le principe de réciprocité européenne nous contraint à terme à ouvrir les transports ferroviaires à la concurrence, il ne nous reste en effet plus qu'à débattre des conditions de son application, dans l'objectif d'éviter qu'elle n'engage une détérioration des conditions de transport et de travail. On pourrait même aller jusqu'à espérer qu'elle puisse participer de notre objectif de développement du ferroviaire, confirmé dans le SNIT, et être bénéfique aux usagers.

L'avis du CESE nous invite, en effet, à ne pas perdre de vue les objectifs initiaux de l'ouverture à la concurrence : l'amélioration de la compétitivité du train face à la route et le développement de services publics à un coût raisonnable pour l'activité. C'est dire si l'enjeu est grand.

Le secteur des transports n'est pas n'importe quel secteur, il joue un rôle essentiel dans la vitalité économique des territoires, dans leur compétitivité et leur attractivité. Il définit notre avenir, individuel et collectif, en permettant la mobilité dans une logique respectueuse de l'environnement.

C'est pourquoi la garantie de l'intérêt général doit rester au cœur de cette procédure d'ouverture et une approche solidaire des infrastructures doit être favorisée. On peut d'ailleurs s'étonner d'avoir si souvent entendu en section, regretter le poids du transport ferroviaire sur les épaules des contribuables au bénéfice des usagers, car l'objectif doit rester celui de l'intérêt général, qui passe par un changement de paradigme du véhicule individuel aux transports ferrés, dont nous sommes tous bénéficiaires.

On nous promet d'ailleurs que la mise en concurrence permettra de garantir l'accès du plus grand nombre à ces transports, pour des prix très raisonnables. L'inquiétude est alors autre : comment sera gagnée cette productivité ? Comment seront assurés les bénéfices ? On ne peut que se rappeler ce représentant des nouvelles entreprises ferroviaires qui annonçait fièrement à la section avoir augmenté la productivité des salariés de 150 %. Comment ne pas y voir la crainte d'un dumping social, d'une baisse de la qualité de service ou encore de respect limité des contraintes environnementales et de sécurité ?

D'autres mises en concurrence nous ont montré que ces risques ne sont pas virtuels. En France comme ailleurs, les résultats ont parfois été désastreux. On nous parle souvent du cadeau empoisonné fait à la jeunesse au travers de la dette. On nous parle rarement des cadeaux qu'on nous a enlevés en détruisant des situations favorables aux entreprises publiques et garantissant l'accès des plus défavorisés de nos concitoyens aux services de base, ainsi que des conditions de travail favorables pour les salariés. Il ne suffit pas de se cacher derrière Bruxelles pour justifier les mises en concurrence : l'Europe, c'est avant tout des États qui acceptent ou non, des décisions aussi politiques que celles-ci.

Malgré ces réserves sur le principe même, parce que nous souhaitons éviter le risque d'un transport ferroviaire bradé à la concurrence comme le montre l'exemple britannique, nous voterons en faveur de cet avis, qui présente, selon nous, l'avantage de propositions équilibrées et nuancées et dont les rapporteurs doivent être félicités pour avoir formulé un travail clair, pédagogique et exhaustif.

Outre-mer

Le ferroviaire joue un rôle majeur dans l'accessibilité des territoires, élément incontournable de leur désenclavement et de leur développement économique. Si l'Outre-mer n'est pas directement concerné par la question du ferroviaire, les ultramarins sont particulièrement sensibles à ces problématiques d'équité territoriale et de mobilité des personnes.

La politique des transports participe de la libre circulation des biens et des personnes, principe fondamental de l'Union européenne. Dans ce contexte, a été enclenché le processus d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs. Les expériences passées (telle que l'ouverture à la concurrence du Fret ferroviaire) montrent que ces opérations doivent être préparées avec intelligence et dans le dialogue permanent avec tous les acteurs concernés. Le groupe de l'Outre-mer apprécie que l'avis fasse état avec précision de l'ensemble des préalables techniques, juridiques et sociaux à l'expérimentation de cette ouverture à la concurrence. D'autant que les défis sont nombreux au regard du mauvais état du réseau, de la complexité de la gouvernance ferroviaire et des difficultés budgétaires, parfois graves, de certaines régions.

Le groupe apprécie que les préconisations, nombreuses et précises, prennent toujours en compte le souci que toutes les parties prenantes (opérateur historique, collectivités, salariés, usagers...) soient associées à l'expérimentation à venir.

Il a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

M. Urieta : « Je veux d'emblée saisir l'occasion qui m'est offerte de saluer la qualité du travail mené par nos deux rapporteurs en soulignant :

- d'abord, l'originalité de la méthode, puisque l'avis témoigne d'un sens de la concertation et du dialogue jamais démenti et, je peux en témoigner, il n'était *a priori* pas évident de demander à deux sections de réfléchir ensemble à la préparation d'un avis commun... Tout le mérite en revient d'abord aux rapporteurs et aux présidents des deux sections qui ont fait un travail d'écoute et de rapprochement des points de vue exemplaire ;
- ensuite, je soulignerai la qualité du diagnostic, qui a choisi de ne pas en rester aux généralités ou aux principes, mais d'aborder au contraire les différents aspects « techniques », juridiques et économiques du sujet, sans détour ni tabou ;
- je souligne, enfin, la qualité des recommandations, qui manifestent un souci d'équilibre entre les préoccupations et les attentes des différentes parties prenantes, tout en recommandant d'avancer avec prudence, en privilégiant la voie de l'expérimentation et en y associant les régions volontaires.

Je crois que ce projet nous donne des clés, trace un chemin qui doit nous permettre d'avancer sur un sujet sensible compte tenu des enjeux qu'il soulève.

Enjeux économiques... qu'il s'agisse de la modernisation du réseau, du développement de l'offre ferroviaire, de la question des financements de plus en plus lourds supportés par les régions notamment.

Enjeux juridiques aussi... l'avis traite du périmètre des Délégations de service public (DSP), de la propriété des trains, de la procédure d'allotissement ou, encore, de la nécessaire transparence des comptes du délégataire.

Enjeux environnementaux ... car nous devons relever le défi du Grenelle de l'environnement, en réorientant résolument notre politique des transports vers les modes plus économes en énergie et en émissions. À commencer, bien sûr, par un transport ferroviaire que nous devons rendre encore plus attractif.

Enjeux sociaux enfin... qui ont été traités à titre principal par la section du travail et de l'emploi à laquelle j'ai la chance d'appartenir ; et c'est pourquoi je souhaiterais m'y attarder un instant pour souligner les deux ou trois idées fortes qui me semblent ressortir de l'avis.

Premièrement que la question de l'emploi dans le secteur ferroviaire ne doit pas être la variable d'ajustement de la concurrence. La concurrence ne doit pas se faire sur le « moins-disant social »... ce serait une grave erreur.

Deuxièmement, qu'il faut accorder une large place à l'évaluation, sans *a priori*, afin de pouvoir en toute objectivité mesurer les avantages et les inconvénients d'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs.

Enfin, l'approche retenue dans le projet d'avis concernant l'évolution du cadre social dans un contexte concurrentiel me paraît être la bonne. Il faudra, si l'expérimentation se révèle concluante, et comme le suggère l'avis, mettre en place un cadre social harmonisé afin d'écartier tout risque de dumping social.

Mes chers collègues, cet avis mesure parfaitement l'ensemble de ces enjeux et toute la charge passionnelle qui sont attachés à ce débat. En effet, le monde cheminot comporte des spécificités liées à son histoire et à la place toute particulière qu'occupe l'entreprise SNCF dans notre pays. Et c'est parce que les enjeux sont d'envergure qu'il était indispensable d'y consacrer de la réflexion et de la délibération communes.

La richesse de nos débats montre, et ce sera ma conclusion, que le Conseil économique, social et environnemental (CESE), de par sa composition notamment, est bien le lieu approprié pour engager et conduire ce type de débat démocratique et citoyen. Il est le lieu par excellence où des compromis utiles pour le gouvernement et le Parlement, c'est-à-dire pour la République, peuvent être construits. Permettez-moi d'ajouter qu'il était aussi important de conduire ce débat sereinement, afin de nous permettre de réunir ce qui est éparé, et de ne pas réfléchir sous la contrainte ou dans l'urgence.

Pour toutes ces raisons, je voterai avec enthousiasme en faveur de cet avis qui honore notre Conseil ».

M. Hochart : « J'interviens en tant qu'acteur rural, mais aussi en tant qu'utilisateur. J'ai, en effet, fait un rapide compte de l'usage que j'ai fait du train ces dernières années et je dépasse les 600 000 kms en 8 ans.

Cet avis, que j'ai bien sûr lu dans le train, a été une véritable mine d'information sur les interconnexions entre l'ARAF, RFF, la SNCF et ses différentes filiales dont gares et connexions.

Mais j'ai du mal à voir la valeur ajoutée de ces imbrications.

J'ai, par exemple, du mal à penser qu'il y ait un bénéfice à ce que les panneaux publicités sur les quais relèvent de RFF, et ceux dans les halls de la SNCF.

Je tiens à dire que j'ai apprécié la qualité du travail qui nous est proposé aujourd'hui et la confrontation des idées qu'il a apportée.

Cependant, j'estime que certaines questions ont été écartées trop rapidement.

Les directives européennes concernant l'obligation de l'ouverture à la concurrence des services régionaux de voyageurs restent sujettes à interprétation.

Il m'apparaît donc que la question centrale est : la mise en concurrence va-t-elle améliorer le service qu'elle me rend en tant qu'utilisateur ?

Au-delà de ma petite personne, la mise en concurrence des trains régionaux est-elle intrinsèquement de nature à améliorer la desserte dans les différents territoires ? Améliorer la desserte me semble d'autant plus important que la jeune génération, je dirais les 18-25 ans, a un réflexe « TER » que n'avait pas la jeune génération d'il y a 10 ou 15 ans ?

L'exemple de l'Allemagne cité dans l'avis, où le transport régional est six fois supérieur au transport national (pratiquement l'inverse de la France), me paraît plaider pour un renforcement du transport ferroviaire régional, ce qui est déjà réellement le cas depuis l'implication des Conseils régionaux.

Une mise en concurrence de réseaux, concédés par des sous-réseaux régionaux, a-t-elle une chance de créer cette dynamique ? Je ne le crois guère. L'ARF ne me semble d'ailleurs pas convaincue non plus.

Alors même que, par principe, l'ensemble du réseau devrait être interconnecté, qui peut croire que la multiplication des acteurs va faciliter la convergence des horaires et les liaisons de train à train ?

Quant à croire que la mise en concurrence va faire baisser les coûts, l'exemple des parkings Vinci dans les villes, et devant les hôpitaux, ainsi que l'exemple de l'autoroute Bordeaux-Pau, dont le prix de péage est dissuasif avec un engagement de la Région à combler les éventuelles pertes d'exploitation, m'incitent à un certain scepticisme.

Plus que d'ouverture à la concurrence, je crois que, pour les usagers que nous sommes, il est plus important de redéfinir et renforcer les missions et les ambitions du maillage du Réseau ferré français, et d'y parvenir par un dialogue social au sein de l'opérateur historique où l'usager (dans son expression collective) est pris en compte.

Par conséquent, malgré l'intérêt que j'ai porté à cet avis, malgré l'estime que j'ai porté aux deux rapporteurs, il ne me sera pas possible de voter cet avis.

Je tiens à rappeler que, membre du groupe des personnalités qualifiées, je n'engage que moi-même et l'organisation que je représente au CESE, la Confédération paysanne ».

Professions libérales

Cet avis s'inscrit dans le contexte d'ouverture progressive à la concurrence des chemins de fer voulue par l'Europe. Après le fret et les liaisons internationales, se pose le défi de l'ouverture du transport régional des voyageurs.

Si la concurrence peut avoir des effets bénéfiques pour les usagers comme pour les contribuables, il est absolument nécessaire d'organiser sa mise en œuvre et la proposition d'expérimentations fondées sur la base du volontariat des acteurs, accompagnées d'évaluation continue et de mutualisation des expériences, nous convient. Rien ne se fera sans l'adhésion des acteurs, sans la concertation et la transparence continues. Il faudra engager les réformes indispensables pour que la SNCF, opérateur historique, remplisse les conditions d'une mise en concurrence loyale, tout en garantissant les critères du service public et la sécurité des réseaux.

L'objectif à terme est d'améliorer la qualité de service, l'accroissement des trafics et une meilleure transparence des coûts, notamment pour les autorités organisatrices régionales. Améliorer la compétitivité du ferroviaire par rapport aux autres modes de transport contribue aussi à la préservation de l'environnement. Cet avis s'intéresse particulièrement à l'accompagnement des régions dans ce nouveau paysage concurrentiel, préconisant une méthode et un calendrier.

Les professions libérales sont très attachées à la vitalité des territoires. Le développement du transport ferroviaire est essentiel à la compétitivité territoriale, à la mobilité des personnes et à la préservation de l'environnement.

Notre opérateur historique doit se préparer tout en s'appuyant sur ses valeurs et son modèle social. Le statut dérogatoire du personnel SNCF, lié aux spécificités des métiers de cheminot et aux impératifs de sécurité du personnel et des voyageurs, est compréhensible, mais dans un contexte et un environnement concurrentiel, se posera la question de son adaptation.

Pour notre groupe, la négociation collective doit définir un socle commun à toute la branche ferroviaire, négociation qui devra être précédée d'une ligne gouvernementale claire pour mettre la SNCF dans des conditions de concurrence optimales. Nous nous en remettons à la sagesse et au pragmatisme des négociateurs et espérons qu'ils sauront faire preuve de la même absence d'idéologie que celle qui a prévalu lors de l'élaboration de cet avis.

Les questions liées à la gouvernance et la dette sont bien évidemment au cœur des enjeux et les pistes énoncées nous agrémentent. Les réponses apportées conditionneront l'acceptation d'une telle réforme par l'entreprise SNCF, conditionneront aussi sa pérennité sur les réseaux régionaux et, au-delà, la poursuite du développement du transport ferroviaire et de la filière.

L'avis qui nous est présenté explore toutes les facettes du sujet pour réussir « au mieux » cette ouverture complexe à la concurrence. Le groupe des professions libérales, conscient qu'il faudra réunir toutes les conditions pour une concurrence équitable et loyale, a voté l'avis.

UNAF

Le groupe de l'UNAF souligne l'intérêt de l'avis dont les propositions et les recommandations s'inscrivent dans la confiance et permettent ainsi de s'engager sur le chemin proposé, celui de la concertation et de la négociation.

Si l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux de voyageurs sera réalité en 2019, il convient évidemment qu'elle soit préparée avec une grande attention et suffisamment en amont, c'est à dire maintenant. L'avis souligne avec raison la nécessité de préparer cette échéance en privilégiant le dialogue - le dialogue social en particulier - avec l'opérateur historique, la SNCF.

Le groupe de l'UNAF, une fois ce préalable posé, attire l'attention sur les questions que sont en droit de se poser les usagers, au premier rang desquels sont les familles.

La sécurité est primordiale. Cette exigence doit figurer parmi les premières dans tout cahier des charges et appels d'offres qui seraient élaborés et lancés par les Autorités organisatrices de transport (AOT) dans cette perspective d'ouverture à la concurrence. Pour y parvenir, l'enjeu se porte sur la formation des personnels.

La qualité du service doit également être recherchée. Le groupe de l'UNAF sera attentif à ce que les transports ferroviaires de voyageurs au régional comme sur les grandes lignes ne se fassent pas avec une qualité à deux vitesses. L'ouverture à la concurrence peut, sans doute, être un aiguillon dans ce domaine particulièrement pour l'opérateur historique.

Sur la méthode, le groupe de l'UNAF rejoint les préconisations des rapporteurs et des sections sur la nécessité d'une expérimentation bien conduite dans le temps pour l'ouverture à la concurrence de ce type de transport, ayant conscience de la réussite de celle conduite en vue de la régionalisation des transports express régionaux.

Enfin, les familles, usagers de ce « service public », ont conscience de la part qu'elles prennent dans l'effort de financement des coûts réels des transports, même si cette part ne peut suffire à elle seule. Elles reconnaissent, sur ce point, l'effort de l'État, de la SNCF et de Réseau ferré de France (RFF). Le groupe de l'UNAF attire l'attention sur la charge réelle supportée par les familles. Elle est un élément constitutif de leur budget, tant pour leurs déplacements quotidiens que pour leurs vacances.

La politique tarifaire des opérateurs doit être partie intégrante du dossier de l'ouverture à la concurrence. Les opérateurs devront y apporter une réponse dans un cahier des charges commun en respectant un impératif de lisibilité des prix mais aussi en continuant de privilégier les familles avec enfants.

Les familles seront très vigilantes sur tous ces points et le dernier en particulier.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'UNSA tient tout d'abord à saluer la qualité du travail réalisé par les commissions, notre institution et leurs deux rapporteurs. La complexité technique du sujet, sa sensibilité sociale et son impact sur la vie quotidienne de millions de nos concitoyens imposent d'aborder cette question de l'ouverture à la concurrence des services régionaux de voyageurs avec tout le pragmatisme et la mesure qui s'imposent.

L'opinion globalement positive de L'UNSA sur cet avis s'inscrit bien évidemment dans le cadre strict de la saisine du CESE relative à l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux. Dans ce contexte, l'opinion de l'UNSA prend en compte :

- la nature de la question posée qui concerne davantage la méthode et les conditions que l'opportunité de l'ouverture à la concurrence ;
- la dimension européenne du sujet au regard de la volonté marquée et réaffirmée de l'UE de libéraliser l'ensemble du marché du ferroviaire à court terme ;
- le caractère global et indivisible des recommandations de notre assemblée pour que l'équilibre entre ouverture du marché et garanties sociales soit garanti.

Sur le fond, comme cela a été réaffirmé dans l'avis, l'ouverture à la concurrence du ferroviaire n'est pas la solution aux problèmes économiques et structurels que rencontre le modèle ferroviaire français, comme d'ailleurs nombre de ses homologues européens. Pour l'UNSA, une évolution en ce sens, qui apparaît probable, est porteuse de risques sociaux mais également économiques dès lors que l'homogénéité du corps social des cheminots dans leur ensemble serait rompu. Les caractéristiques de ce corps social remontent à la loi de 1910, créant le régime de retraite unique, et le contrat collectif de 1936. Tout cela est donc bien antérieur à la nationalisation de 1938.

Par ailleurs, l'UNSA note :

- qu'en introduisant le sujet de l'ouverture à la concurrence par la question des coûts croissants du TER pour les AOT ;
- par le constat que les recettes commerciales payées par les usagers n'en couvrent globalement que 28 % et que le solde est à la charge du contribuable ;

que l'avis du CESE se place *de facto* dans une stratégie de réduction des coûts. C'est l'argument généralement utilisé par les thuriféraires de la libre concurrence. Pour autant, pour l'UNSA, au regard de ce qui se passe pour l'eau, l'électricité, le gaz... la réalité pour le consommateur et le contribuable ne vient pas obligatoirement corroborer cet adage.

Sur le marché de service en réseau que constitue le ferroviaire, le bouclage du financement des infrastructures constitue, depuis son origine, le principal défi. Le chemin de fer l'a rarement relevé durablement. Les politiques de baisses de coûts se sont toujours appuyées sur des stratégies de sous-investissement qui se sont révélées à terme fort coûteuses.

Dans la situation économique que l'on connaît, au vu de l'état des finances publiques, tant nationales que régionales ou locales, la tentation de passer en force et d'ouvrir le marché dans un cadre réglementaire et social incertain n'est pas à exclure. Dès lors, les risques de déstabilisation du modèle d'exploitation du ferroviaire en France, qui repose encore grandement sur le savoir-faire de la SNCF et des cheminots, pourraient entraîner une désorganisation du système avec des conséquences sur sa disponibilité, sa régularité et donc sa sécurité. Par ailleurs, les mesures indispensables qui devront être prises pour rétablir

une situation acceptable feront, dès lors, dériver les coûts dans des proportions bien plus importantes que les gains escomptés par l'ouverture du marché.

L'UNSA souhaite éviter toute ouverture éventuelle du marché ferroviaire mal préparée et trop hâtive. S'il est admis que cette évolution doive se faire sans dumping social, ce qui constitue pour nous un pré-requis, la transformation du contrat social des cheminots de la SNCF, pour s'inscrire dans un cadre social harmonisé, apparaît comme une opération de longue haleine. L'UNSA en veut pour preuve l'exemple du fret ferroviaire pour lequel les négociations d'une convention collective de branche ont débuté en 2007 pour n'arriver dans une phase potentiellement conclusive qu'en mi-2012, avant d'ailleurs d'être remises en question par la SNCF...

De ce point de vue, le passage par une phase d'expérimentation, comme le suggère le rapport GRIGNON et que reprend notre avis, est de nature à réduire les risques sans totalement les circonscrire. Le principe de l'expérimentation a été utilisé lors de la régionalisation en 1998. Pour autant, le contexte était différent et l'État a largement accompagné financièrement cette évolution. Par ailleurs, la question sociale et la dimension gouvernance du système ont été évacuées par l'obligation de recours à la SNCF. Là, la transformation est de toute autre nature.

Pour l'UNSA, la question principale qui reste posée aux AOT est bien celle de la pertinence de l'ouverture à la concurrence.

En conséquence, dans la mesure où l'ouverture est inéluctable compte tenu des engagements européens, l'UNSA a approuvé les orientations de l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	163
Ont voté pour	136
Ont voté contre	2
Se sont abstenus	25

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 136

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Bernard, Bocquet, Bonneau, Doré, MM. Giroud, Gremillet, Mme Henry, MM. Lefebvre, Lemétayer, Roustan, Schaeffer, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mme Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Martin.
<i>Associations</i>	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mmes Gratacos, Prado, M. Roirant.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couturier, MM. Dos Santos, Lamy.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet.
<i>Coopération</i>	Mmes de L'Estoile, Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Duhamel, Duprez, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Mariotti, Mongereau, Placet, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Mme Tissot-Colle.
<i>Groupe environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Mme Mesquida.
<i>Mutualité</i>	M. Davant.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mme Guichet.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Grignon, Janky, Kanimoa, Omarjee, Mme Romouli Zouhair.

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mmes Brishoual, Brunet, Cayet, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, MM. Etienne, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, MM. Guirkinger, Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Kirsch, Lucas, Martin, Mmes de Menthon, Meyer, d'Ormesson, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Santini, Soubie, Terzian, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, M. Rougier.

Ont voté contre : 2

<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Hochart, Khalfa.
---------------------------------	----------------------

Se sont abstenus : 25

<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Legrain, Malterre, Nau, Mmes Nicolle, Prévost, M. Quarez.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bernus, Chorin, Hotte, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, MM. Peres, Porte, Veyrier.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri.

Annexes

Annexe 1 : liste des personnalités auditionnées

En vue de parfaire son information, les sections ont successivement entendu :

- M. Jacques Chauvineau, ancien membre du CESE, rapporteur des avis sur *La régionalisation ferroviaire* et *Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire* ;
- M. Francis Grignon, sénateur du Bas-Rhin, auteur du rapport sur *L'expérimentation de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs* ;
- M. Jean Sivardière, président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) accompagné de Jean Lenoir, vice-président ;
- M. Pierre Blayau, directeur général SNCF Geodis ;
- Mme Véronique Wallon, directrice générale adjointe de Réseau ferré de France (RFF) en charge du pôle Stratégie et gouvernance ;
- M. Alain Roussel, président de l'Assemblée des régions de France (ARF), président du Conseil régional d'Aquitaine, député de Gironde ;
- M. Guillaume Pépy, président de la SNCF ;
- M. Jérôme Gallot, directeur général de Veolia transdev accompagné de M. Francis Grass, directeur général adjoint ;
- M. Joachim Fried, Directeur pour les affaires politiques et économiques et la régulation de la *Deutsche Bahn* et administrateur de l'Association française du rail (AFRA), M. Antonio Ciarlo, Responsable de la planification stratégique de Trenitalia, administrateur de l'AFRA, M. Claude Steinmetz, directeur ferroviaire de Veolia Transdev, administrateur de l'AFRA, et M. Jacques Malécot, délégué général de l'AFRA ;
- M. Denis Huneau, directeur général de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) ;
- M. Marc Baucher, secrétaire général UNSA accompagné de M. Roger Dillenseger, secrétaire général adjoint ;
- M. Gilbert Garrel, secrétaire général de la fédération CGT des cheminots ;
- M. Dominique Aubry, secrétaire général adjoint de l'union fédérale CFDT cheminots et activités complémentaires CFDT ;
- M. Norbert Rogé, conseiller technique, fédération générale des transports CFTC ;
- M. Christian Huicq, président de la fédération CFE-CGC des cheminots ;
- M. Eric Falempin, secrétaire général de la fédération FO des cheminots ;
- M. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF) ;
- M. Gilles Savary, vice-président du Conseil général de Gironde, ancien vice-président de la commission transport du Parlement européen, président de la Commission n° 1 des Assises du ferroviaire « *Le ferroviaire français au cœur de l'Europe* » ;
- M. Olivier Dutheillet de Lamothe, président de la section sociale au Conseil d'Etat ;

- M. Francis Grass, président de la Commission des affaires ferroviaires de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), accompagné de M. Bruno Gazeau, délégué général.

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Les rapporteurs ont entendu également en entretien particulier :

M. Jean-Pierre Farandou, directeur de SNCF proximités, et M. François Nogué, directeur des ressources humaines SNCF, et de Mme Anne Barlet, directrice déléguée aux affaires publiques.

Une délégation des deux sections s'est aussi rendue à Strasbourg où elle a notamment rencontré :

- M. François Bouchard, directeur des services de la région Alsace ;
- M. Stéphane Jaouen, directeur CESER Alsace ;
- M. Michel Loth, directeur régional SNCF Alsace ;
- Mme Lucille Quessart, directrice déléguée TER, région Alsace ;
- Mme Floriane Torchin, directrice en charge des transports et déplacements, région Alsace¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

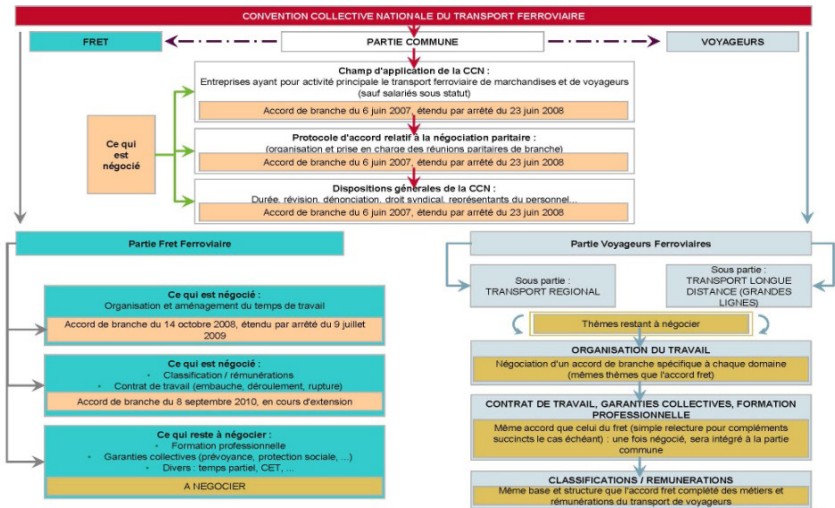
Annexe 3 : le cadre social des cheminots

	Agents SNCF du cadre permanent (statut)	Agents SCNF contractuels	Agents des autres entreprises ferroviaires
Durée et aménagement du temps de travail	Décret 99-1161 (RH0077)		Codes travail et transports, accord de branche, accords d'entreprises
Classifications/ rémunérations	Statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel	Code du travail, accord de branche, (RH0254 et) accords d'entreprises	
Embauche/ Déroulement/rupture		Code du travail, accord de branche, (RH0254 et) accords d'entreprises	
Garanties collectives		Code du travail, accord de branche, (RH0254 et) accords d'entreprises	
Formation professionnelle	Code du travail et accord SNCF formation	Code du travail, accord de branche, (accord SNCF et) accords d'entreprise	
Retraite	Régime spécial	Régime général	

Source : SNCF, octobre 2011.

Annexe 4 : structure de la convention collection UTP

Structure de la convention collective UTP



Source : SNCF

Annexe 5 : la sur-cotisation du régime spécial de retraite

		Droit commun	Régime SNCF
Taux de cotisation	Patronale	15,6 % du brut imposable (non-cadre ¹)	29,7 % du brut imposable (agent du cadre permanent)
	Salariale	10,6 % du brut imposable (non-cadre ⁵⁹)	6,9 % du brut imposable (agent du cadre permanent)
	Total	26,2 % du brut imposable (non-cadre ⁵⁹)	36,6 % du brut imposable (agent du cadre permanent)
	Delta	La différence à la charge de la SNCF, provient essentiellement de la composante T2 de la cotisation employeurs, 11,26 % du brut liquidable ² soit environ 9,9 % du brut imposable.	
1 : Pour la partie du salaire inférieure au plafond de la Sécurité sociale 2 : Salaire brut liquidable estimé égale à 88 % du brut imposable			

Source : SNCF.

Annexe 6 : bibliographie

Actes de la conférence au Conseil économique, social et environnemental, *Transport ferroviaire régional de voyageurs : concurrence & conditions d'emploi*, jeudi 16 juin 2001

Assemblée nationale, rapport d'information sur *La libéralisation du transport ferroviaire en Europe* par M. Gérard Voisin, député, mars 2011

Assemblée nationale, rapport d'information sur *L'organisation ferroviaire dans le contexte européen* par M Hervé Mariton, député, février 2012

Association des Régions de France, *Manifeste des Régions sur le transport de voyageurs*, 2011

Assises du ferroviaire, « *Le ferroviaire français au cœur de l'Europe* » (Commission n° 1 présidée par M. Gilles Savary), *La gouvernance du système ferroviaire* » (Commission n° 2 présidée par Mme Véronique Morali), *L'économie du ferroviaire* » (commission n° 3 présidée par M. Nicolas Baverez), *La filière ferroviaire française* » (commission n° 4 présidée par M. Bruno Angles), 2011

Centre d'analyse stratégique, *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs*, rapport de la mission présidée par Claude Abraham, La documentation française, Rapports & document, n° 41, 2011 ; *Pour une ouverture progressive du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence*, La note de synthèse, n° 242, octobre 2011

Conseil économique, social et environnemental, *Avis Pour une politique intermodale : le développement du transport combiné*, rapporté par M. Hubert Ghigonis (1999)

Conseil économique, social et environnemental, *Avis La régionalisation ferroviaire*, rapporté par M. Jacques Chauvineau, (2001)

Conseil économique, social et environnemental, *Avis Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire*, rapporté par M. Jacques Chauvineau, (2003)

Conseil économique, social et environnemental, *Avis sur le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*, rapporté par MM. Pierre-Jean Rozet et Sébastien Genest (2012)

Comité économique et social européen, *Les conséquences des politiques européennes sur les possibilités d'emploi, les besoins en formation et les conditions de travail des travailleurs du secteur des transports*, avis, juin 2011

Cour des comptes, *SNCF : réformes sociales et rigidités de gestion*, rapport public annuel, 2010

Cour des comptes, *Le transfert aux régions du TER : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, 2009

Cour des comptes, *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, rapport public thématique, 2008

Grignon Francis, *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*, 18 mai 2011

Savary Gilles, *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*, Gillessavary Euroconseils, 20 mai 2011

SNCF, *Bilan annuel 2010*

Chauvineau Jacques, Grivot Frédéric, Mangeard Philippe, Marcon André, Maurel Olivier, Rochet Pierre-Louis, article *Pour le rail du XXI^e siècle – profiter de la crise ferroviaire pour une vraie réforme*, in Ville, Rail et Transports, mai 2012

Vieu Patrick, article « La SNCF dans le contexte de l'Union européenne », in *Revue de l'Union européenne*, n° 543

Annexe 7 : table des sigles

AFRA	Association française du rail
AOT	Autorité organisatrice des transports
ARAF	Autorité de régulation des activités ferroviaires
ARF	Association des régions de France
CAS	Centre d'analyse stratégique
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CNAM	Conservatoire national des Arts et métiers
DCF	Direction de la circulation ferroviaire
DGD	Dotation globale de décentralisation
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DRR	Document de référence du réseau
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPSF	Établissement public de sécurité ferroviaire
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
GVT	Glissement-vieillesse-technicité
LGV	Lignes à grande vitesse
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
OSP	Obligations de service public (règlement)
RTEFF	Réseau transeuropéen de fret ferroviaire
SMPT	Salaire moyen par tête
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi)
TER	Transport express régional
TET	Train d'équilibre du territoire
UTP	Union des transports publics et ferroviaire



Dernière publication du CESE

- *La dette : un pont entre passé et avenir*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*
- *Rio + 20 : un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète*
- *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*
- *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*
- *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*
- *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120013000712 – Dépôt légal : juillet 2012

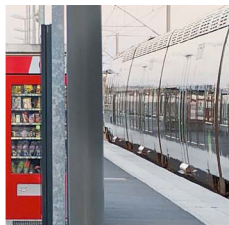
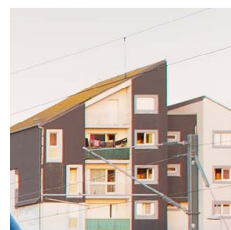
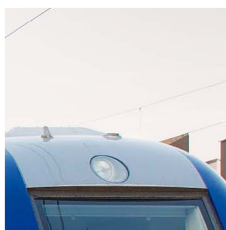
Crédit photo : iStockphoto

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental





LES AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Le Transport Express Régional de voyageurs (TER) a connu grâce à la régionalisation un essor remarquable. Mais son coût tend à s'accroître et son développement paraît sous contrainte, alors que l'Union européenne a engagé une libéralisation progressive des transports ferroviaires. Dans ce contexte, le Premier ministre a demandé l'avis du CESE sur l'ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs, en particulier quant au périmètre géographique, à la propriété du matériel roulant, aux relations contractuelles entre région et exploitant, ainsi qu'à sa dimension sociale.

Pour le CESE, la décision d'ouvrir, même à titre expérimental, les TER à la concurrence est politique et relève du gouvernement. Dans cet esprit, l'avis esquisse un chemin de réforme qui permette, via une expérimentation maîtrisée, d'avancer prudemment sur ce dossier sensible, en associant l'ensemble des parties prenantes. L'enjeu est en effet de maintenir, voire d'amplifier le succès de la régionalisation des TER, afin de favoriser la compétitivité et l'accessibilité des territoires, la mobilité des personnes, la préservation de l'environnement et le développement de la filière ferroviaire.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr

N° 41112-0013 prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120897-1

